Current Issue Review 84-27E

THE CANADIAN SECURITY INTELLIGENCE SERVICE

Philip Rosen
Law and Government Division

18 September 1984
Revised 14 November 1991

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

92-05541/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1992

Cat. No. YM32-1-84-27-1991-11E

ISBN 0-660-14465-4

N.B. Any substantive changes in this publication which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print**.

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

THE CANADIAN SECURITY INTELLIGENCE SERVICE

ISSUE DEFINITION

In July, 1984 the major portion of the *Canadian Security Intelligence Service Act* was proclaimed in force. This statute brought into existence a new civilian security intelligence service, and terminated the previous Security Service, which had functioned as part of the RCMP.

Passage of the *Canadian Security Intelligence Service Act* made Canada one of the few western democracies to give its security service an explicit statutory charter. In many ways, it constituted an attempt to bring the security intelligence function under more effective control. It provides a defined mandate for the operations of the agency; it interposes a system of judicially-authorized warrants in the agency's use of intrusive investigative techniques; and it establishes wholly new monitoring and review bodies, which purport to ensure that the agency does indeed act within the limits of its mandate.

While the idea of a statutory charter for the security intelligence service has almost universal support, there has been considerable criticism of its contents. Fundamentally, some contend that it is wrong to remove the security intelligence function from the RCMP; that the loss of the discipline of law enforcement, and of the tradition of, and respect afforded to, the Force is immeasurable. There is also criticism of the extent of the mandate given to the agency - that it goes beyond what is needed to protect Canada's security. Further, many have been highly critical of the new investigative powers - such as mail-opening, and surreptitious entry - that had been legally unavailable to the RCMP Security Service and of the supposed weakness of the control and review mechanisms.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

This review will give a brief background of the legislation, outlining the significant features of the process that led to its passage. It will then deal with the contents of the legislation, and conclude with a treatment of some of its more controversial elements.

BACKGROUND AND ANALYSIS

A. The Origins and Development of the Security Service

The origins of the *CSIS Act* may be found in the report of the Commission of Inquiry Concerning Certain Activities of the Royal Canadian Mounted Police (the "McDonald Commission"), which was released in 1981. That Commission had been created in 1977 as a result of the revelation of a series of apparently illegal acts and practices carried on by the Security Service of the RCMP. The Commission was to determine the extent and prevalence of investigative practices or other activities "not authorized or provided for by law"; to report the facts of such practices, and advise the government what action should be taken to deal with them; and to advise the government generally on necessary or desirable changes in "policies and procedures regarding national security."

The Security Service which the McDonald Commission began to study in 1977, like many other Canadian institutions, had developed gradually and incrementally. It was subsumed within the RCMP, and had no distinct statutory basis, deriving its authority from a power given to the Governor in Council in the *Royal Canadian Mounted Police Act* to assign certain functions to the Force. It was not until 1975 that the Service was given an explicit mandate, and even that mandate consisted only of a cabinet directive drafted in quite broad terms.

The Security Service had its genesis in certain duties assigned in 1864 by Sir John A. Macdonald to what was to become the Dominion Police Force. These duties included such things as providing security for government buildings, and providing information and intelligence on threats to Canada's security, such as the Fenians. The North West Mounted Police assumed similar functions in the west.

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The security--intelligence role of the federal police gradually grew after Confederation through to the first World War, in response to labour unrest, anarchism, and the growth of communism. This role intensified between the world wars. But it was not until the end of the second World War that the security function was removed from the Criminal Investigation Branch of the RCMP, which force had been formed in 1920.

The Gouzenko case led to a new awareness of the necessity for stricter security in government institutions, and for specific counter-espionage and counter-intelligence capabilities to deal with the new aggressive nature of East Bloc activities. In 1946 the Special Branch was created, whose officer in charge reported to the Commissioner of the RCMP. The Branch had the specific responsibility of providing intelligence on espionage, subversion, and of ensuring that federal institutions were staffed by loyal and trustworthy persons. By 1956 the Special Branch had been raised to the directorate level within the RCMP, under the control of an Assistant Commissioner. Finally, in 1970, the Branch was renamed the Security Service under the control and management of a civilian (i.e. not a member of the RCMP) Director General (equivalent to a deputy commissioner) who reported to the Commissioner and to the Solicitor General. (In 1966 the RCMP had become the responsibility of the Solicitor General, when that position was raised to full ministerial status. Prior to that year, the force had been under the authority of the Minister of Justice.)

The 1970 reorganization was principally the result of the Report of the Royal Commission on Security (the "Mackenzie Commission"), which had been issued in 1969. That commission had been formed in 1966 following the widely-publicized case of a lapse of security in a federal institution. Its mandate was to look into security procedures in government, but it was also to inquire generally into the question of Canada's national security. The principal recommendation of the Mackenzie Commission, which derived from this latter element of its mandate, was that a separate civilian security agency be formed. The commission found that it was not appropriate for a law enforcement body like the RCMP to be involved in security-intelligence work. Security functions were found to

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

be incompatible with the role of ordinary police; and the Special Branch was found to lack sufficient sophistication and powers of analysis, drawing as it did only on members of the force, to fully discharge the security role. The commission also recommended legislation to deal with the use by the security agency of intrusive investigative techniques, and an improved system of security screening, including an appeal process.

The government rejected "civilianization" of the Special Branch. It did, however, determine to make the security intelligence function "increasingly separate in structure and civilian in nature", in the words of the Prime Minister, within the RCMP. Hence the creation of the Security Service and the appointment of a civilian Director General. The government also pledged to bring more civilians into the Security Service and thereby expand its expertise and increase its flexibility. Another partial response to the Mackenzie Commission occurred in 1974, when s. 16 of the *Official Secrets Act* was passed. That section allowed the Solicitor General to authorize the interception or seizure of communications if satisfied that conduct being investigated fell within a broad definition of activity inimical to national security - including espionage, sabotage, activities of foreign intelligence bodies and political violence.

B. Abuses by the Security Service

The Security Service in the early 1970s was in a precarious position. Its members retained all the extraordinary powers society has accorded to peace officers. It also remained almost exclusively composed of RCMP members who had risen through the ranks. For the force, tight-knit, highly disciplined and loyal, strenuously resisted the infusion of civilian personnel. By the end of the decade there was not a single civilian in an officer-equivalent position in planning or operations of the Security Service.

Thus the service's post-1970 personnel remained essentially similar. But organizationally they found themselves increasingly independent in matters of policy, budget, and operations. Service employees had the best of both worlds - police powers and a large degree of

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

autonomy from the police command structure. This independence was reinforced by the government's policy with respect to the RCMP - "non-interference". Politicians were not to be involved in controlling the police or directing their operations. This is a laudatory and effective principle when one is dealing only with the police who operate in a public context of checks and balances. It is not, however, ideal for a security intelligence agency which, perforce, acts in secrecy; and which, indeed, requires a degree of political control. Because the RCMP was both a police force and a security agency, abuses by the latter element were not immediately apparent, virtually by reason of government policy.

It took the mere pressure of events to disturb the precarious position of the Security Service. The October Crisis of 1970 stunned the government, which found itself with inadequate information as to the nature and scope of Quebec separatism. The government requested the RCMP to undertake a "proactive" strategy in this area - to try and get advance information as to the intentions and activities of nationalist organizations and, if possible, to prevent or "counter" disruptive acts. This the Security Service proceeded to do with a vengeance. It embarked on an extensive campaign of intelligence-gathering, infiltration, harrassment and disruption directed at virtually all stripes of nationalist sentiment in Quebec. In many circumstances the Service committed clearly illegal acts. Three of the most spectacular examples were: the burning down of a barn to prevent a meeting of militant nationalists and American radicals; a break-in at the offices of a left-wing news agency in Montreal, followed by the theft and destruction of some of their files; and a break-in and theft of the membership lists of the Parti Québécois. Operations such as these were not, the McDonald Commission found, ordered by the government. They were generated from within the Service in response to government directions that more be found out about separatism. Quite aside from being illegal, these operations showed a woeful lack of discrimination between true threats and dissent, and were quite heavy-handed. None had any major effect on the organizations targeted, and none brought in intelligence of much importance.

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Although the most spectacular acts of the Security Service were committed in Quebec, they certainly were not limited to that province. Throughout Canada, the Service engaged in a whole series of illegal or improper activities, particularly in relation to left-wing or radical groups. So-called "dirty tricks" were used against perceived threats to national security. In 1975, at the behest of the RCMP, a cabinet directive was issued, setting out the Service's mandate. But this directive merely restated the *status quo*, permitting the Service to "discern, monitor, investigate, deter, prevent and counter" persons engaging in subversive or other activity inimical to national security.

The abuses of the Security Service were not limited to the 1970s, or to excesses in "countering" nationalist or radical threats. It was revealed by the McDonald Commission that some activities such as surreptitious entry, mail-opening, and the gaining of access to supposedly confidential information in the possession of the government, had gone on for many years, in relation to various aspects of national security - from espionage and counter-intelligence to subversion. In many cases, the Commission concluded, the investigative power used was needed but was not authorized by law. The Commission also found that it was not only the Security Service that had engaged in this "institutionalized" wrongdoing. The Criminal Investigation branch also had a long history of abuses in this area.

C. The McDonald Commission's Recommendations

During the four years of its existence, the McDonald Commission conducted an exhaustive review of the Security Service. It catalogued the many illegalities and improprieties. It found, on the whole, that the supposed political masters of the Service were ignorant of its misdeeds. But this exoneration was also an inherent criticism in that the structure of control and accountability was so weak as to allow these things to happen. In the same way, these matters had come to light not by reason of review or audit but as a result of fortuitous disclosures by disgruntled former members of the Service and of pressure by the press and the opposition.

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The report of the McDonald Commission was highly critical of the Security Service. While Canada's basic security needs, particularly in dealing with espionage and the activities of foreign intelligence agencies, had been adequately dealt with, the Commission found that the Service lacked sophistication and analytical ability. In particular, there was an inability to distinguish subversion from dissent and a concomitant anti-left wing bias. The Service also lacked a precise mandate, effective political control and adequate review of its activities.

The principal recommendation of the report was that an entirely separate civilian security agency be formed. The reasons were much like those posited by the Mackenzie Commission. There was a need for a reorientation toward information-gathering and analysis rather than deterring or countering. New personnel was needed. Organizationally, the new agency would have to be politically accountable and subject to strict review. It would not be appropriate to impose this on the RCMP. Law enforcement and security work are incompatible, the report concluded.

The proposed new agency would have a statutory mandate, consisting of a definition of the threats to Canada's security it would be permitted to investigate. The definition would have four elements: espionage and sabotage, foreign interference; political violence and terrorism; and revolutionary subversion - activities directed towards the destruction of the democratic system. The report also recommended that the agency be expressly forbidden from investigating lawful advocacy, protest or dissent. It would also not have the authority to "enforce" security.

The Commission also determined that, in order to be effective, the agency would have to have access to certain intrusive investigative techniques, such as electronic surveillance, surreptitious entry, mail-opening, and the ability to obtain confidential information. But these investigative methods would only be used pursuant to judicial warrant, which would only be issued where a court was satisfied that the matter fell within the mandate. Further, they would not be available against "subversive" threats.

The Commission's agency would be under the management and control of a Director General, who would in turn be responsible to the

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Solicitor General. This minister would play a significant role in the operation of the agency. He would issue directives having to do with its functioning, and would have to authorize applications for warrants. To ensure compliance with the law, the Commission recommended substantial external review of the agency's activities. First there would be the Advisory Committee on Security and Intelligence - an appointed three-member body which would submit operations to continuous review to ensure legality and propriety. It would also investigate complaints, and report to the Minister and Parliament. The second fundamental element of review would be a special joint parliamentary committee. The committee, appointed for the life of a Parliament, would be the ultimate control on the agency. In conjunction with the advisory committee it would, on behalf of Parliament, attempt to ensure that the agency observed its mandate.

D. The Canadian Security Intelligence Service Act

Immediately after the release of the report of the McDonald Commission in August 1981, the government indicated its acceptance of the most fundamental recommendation - the creation of a civilian security service. At the ministry of the Solicitor General a special transitional group was established to translate the Commission's recommendations into legislation.

In May 1983, during the first session of the 32nd Parliament, Bill C-157 was introduced in the House of Commons. That bill would have established the Canadian Security Intelligence Service (CSIS), based on the framework suggested by the McDonald Commission. The bill also made substantial and significant alterations and additions to that framework. Almost immediately it became the cynosure of negative critical comment. It was alleged to be an attack on civil liberties, giving the proposed service extremely wide powers, insulating the government from accountability, and failing to institute a precise mandate or a workable review system. So vehement was public opposition that the government decided against proceeding to second reading, and instead referred the subject matter of the bill to a special committee of the Senate. That

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

committee held hearings throughout the summer of 1983, exposing a broad cross-section of public opinion on the bill. It issued its report in November 1983, recommending over 40 changes to the bill so that, in the words of the committee, there might be "a more appropriate balance between collective and individual security."

Following the report, Bill C-157 was allowed to die on the order paper. In the second session of the 32nd Parliament a new Bill, C-9, was introduced which incorporated virtually all the recommendations of the Senate Committee. Given first reading in January 1984, Bill C-9 was referred to the Justice Committee of the House of Commons in March, passed third reading in June, and was proclaimed in force in July and August 1984. The legislation, as passed, is virtually identical to the bill which was introduced in January.

The central provision of the legislation is the definition of "threats to the security of Canada" in s. 2, which comprises the basic limit on the activities of the CSIS. The four elements recommended by the McDonald Commission remain:

> a) espionage or sabotage that is against Canada or is detrimental to the interests of Canada or activities directed toward or in support of such espionage or sabotage,
>
> b) foreign influenced activities within or relating to Canada that are detrimental to the interests of Canada and are clandestine or deceptive or involve a threat to any person,
>
> c) activities within or relating to Canada directed toward or in support of the threat or use of acts of serious violence against persons or property for the purpose of achieving a political objective within Canada or a foreign state, and
>
> d) activities directed toward undermining by covert unlawful acts, or directed toward or intended ultimately to lead to the destruction or overthrow by violence of, the constitutionally established system of government in Canada.

The definition also goes on to stipulate that lawful advocacy, protest or dissent is not within the scope of threats to security.

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The basic function of the service is stated in s. 12 - to investigate, collect, analyze, and retain information and intelligence on security threats. Bill C-157 contained a further provision which expressly permitted the CSIS to "remain informed" about the current economic, social and political climate, from public sources of information. That section at first appeared in Bill C-9, but was eventually deleted as surplusage. By virtue of s. 13, the CSIS is to provide security assessments with respect to individuals to be employed in the government. Finally, by s. 16, the CSIS is given the role of assisting in the collection of "foreign intelligence", intelligence gained from investigation or surveillance of persons who are neither Canadian citizens nor permanent residents, with respect to defence or international affairs. As a result of the Senate committee's recommendations, this function has been more sharply focused on non-Canadians, and may only be undertaken at the written request of the Minister of Defence or the Secretary of State for External Affairs, with the consent of the Solicitor General.

Under Part II of the Act (ss. 21-28), the Federal Court may issue warrants to the service to carry out its functions under ss. 12 and 16. Such warrants allow the full range of investigative techniques to be used, with the exception of access to confidential census data maintained by Statistics Canada. The warrant process contains many safeguards and information requirements which were absent from Bill C-157, but which were added on the recommendation of the Senate Committee. Essentially, they parallel the requirements for warrants to allow electronic surveillance under the *Criminal Code*. A one-year limit is placed on warrants, with the exception of those obtained to investigate a paragraph (d) threat - subversion - which last only 60 days. This provision was added in the House Justice Committee, a partial recognition of the McDonald Commission recommendation that subversion not be the subject of intrusive investigative techniques at all. All warrants are renewable, on re-application to the court.

The Act assigns management and control of the CSIS to the Director, a Governor in Council appointee. The Solicitor General is given an active supervisory role. Originally, Bill C-157 had adopted a model

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

borrowed from similar Australian legislation, which would have given the Director the final say on targeting and the release of information, and would not have given the Minister any operational role whatsoever, the ostensible purpose of which was to ensure that the CSIS could not be used for partisan purposes. These provisions elicited considerable public outcry on the ground that they reduced the direct political responsibility of the Minister for the agency in pursuance of the avoidance of a fairly remote danger. They were roundly criticized by the Senate Committee. The Act now provides that the Minister has an override and must approve all warrant applications. Another provision of Bill C-157 which aroused criticism was the defence given to agency employees for such reasonable acts done in pursuance of their duties as were "reasonably necessary". In the Act, this is replaced by s. 20, which gives employees the protection afforded by law to peace officers.

Two aspects of Bill C-157 which survived its revision into the Act had to do with control and review. The Act establishes the office of Inspector General (s. 30) and the Security Intelligence Review Committee (SIRC, s. 34). The former officer, appointed by the Governor in Council, is to monitor CSIS operations and to report to the Deputy Solicitor General and the SIRC on the legality and propriety of those operations. The SIRC is a committee to be composed of up to five Privy Councillors appointed by the Governor in Council after consultation by the Prime Minister with opposition leaders in the House of Commons. It is to conduct a review of CSIS operations and to report to the Minister and Parliament on them. It also has a variety of investigative duties. It deals with complaints about CSIS activities and acts as an appeal board with respect to security assessments and security-influenced decisions under the *Citizenship* and *Immigration Acts*.

A final aspect of the legislation, which was not dealt with by the McDonald Commission, is what was formerly Part IV of the Act (ss. 56-61), now known as the *Security Offences Act*. This Act deals with police and prosecutorial authority to deal with security-related offences. It gives the RCMP "primary responsibility" over the investigation of such offences, in pursuance of which they may enter into agreements with other

RECYCLED/RECYCLÉ

police forces. The *Security Offences Act* also gives the federal Attorney General the power to prosecute security offences and, by fiat, to intervene in, and take over, provincial prosecutions of such offences. Despite considerable provincial criticism of the Act as an impingement on a traditional provincial area of jurisdiction, it remained essentially unchanged as it went through the legislative process.

E. The Controversial Issues

The legislation which emerged from Parliament is far from being the product of consensus. Indeed, the committee proceedings and report stage dealing with Bill C-9 were extremely contentious. Both opposition parties vociferously opposed fundamental elements of it, giving voice to substantial public concern.

Perhaps the most fundamental concern had to do with the removal of the security function from the RCMP and the creation of a civilian service. Several provincial attorneys general, the Progressive Conservative party, some civil liberties groups, and, eventually the New Democratic Party, opposed the change. The principal contention was that, given a clear mandate and efficient review, the RCMP was still best equipped to discharge the security function, having discipline, a long and honourable tradition, an established system of contacts, and being virtually immune from penetration by foreign agencies. Others took the position that the defects in the legislation were so patent that it would be better to maintain the *status quo*.

There was also considerable opposition to the mandate given to the CSIS. This opposition had reference not only to the breadth of the definition, but to the whole idea of a security agency dealing with matters such as "subversion" or "foreign influenced activities". The Canadian Civil Liberties Association, for example, took the position that there was no need for more than a relatively small agency to deal with the distinct threats of espionage or sabotage from foreign nations. Regular law enforcement could deal with the other elements of threat, when the criminal law was contravened.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The scope of the threats definition is also quite controversial. Some contend that it is so broadly drafted as to bring within its scope a variety of acts having nothing to do with true security. The government took the position that the definition must be read in the context of those provisions which protect lawful dissent and which limit the agency to what is "strictly necessary"; and in the context of the new system of monitoring and review. Given this context, it is said, the definition is reasonable. The "foreign intelligence" function of the agency (s. 16) is also quite contentious. Many find it inherently unreasonable to submit foreign nationals to surveillance if they do not constitute a security threat, but merely can provide Canada with useful information having to do with defence or international affairs. Another area of concern is the scope of the warrant system, which gives the CSIS access to virtually any investigative technique from surreptitious entry to access to doctor-patient confidences.

Most of the remainder of the Act is not particularly contentious, save for two areas having to do with review of the agency. The first has to do with the access to information by the Inspector General and the SIRC. Both bodies are given access to all information in the possession of the CSIS except cabinet documents. These exceptions (see ss. 31(2) and 39(3)) first appeared in Bill C-157 and have been almost universally condemned, critics taking the position that the review bodies should have access to all documents held by the agency in order to fully discharge their important functions. The Senate Committee recommended deletion of the exceptions. And in the House Justice Committee, some government members joined the opposition to vote to remove them. They were, however, restored at report stage in the House. The government took the position that the cabinet system requires utmost confidentiality.

The other area is direct parliamentary oversight of the CSIS. Recommended by McDonald, it was absent from Bill C-157. The Senate committee had also rejected it as impractical, duplicative of the SIRC, and subject to weaknesses in preserving secrecy. Both opposition parties supported the idea of a special parliamentary committee, with access to agency information, in order that Parliament could be assured that the CSIS

RECYCLED-RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

was acting within its mandate. They were not confident that Parliament would get a full picture of agency operations from the SIRC, and pointed to the examples of the Federal Republic of Germany and the United States, to show that such a committee could be workable and successful. The government was firm on this matter, however, and refused to add direct parliamentary oversight.

F. 1984 to Present

The *CSIS Act*, with the exception of Part II (which deals with warrants) was proclaimed in force on 16 July 1984. By virtue of s. 66 all members of the Security Service became employees of the CSIS on that date; and by ss. 3 and 4 the agency came under the control of the Director, Mr. T.D. Finn, who was sworn in on that date. Mr. Finn resigned on 11 September 1987 and was replaced by J. Reid Morden. Part II was proclaimed in force on 31 August 1984. Its proclamation was delayed in anticipation of the appointment of the SIRC, but the September election delayed that appointment. Warrants issued under s. 16 of the *Official Secrets Act* remained in force for up to four months after 16 July 1984.

On 29 November 1984 the new Conservative government announced the initial membership of the SIRC. Its Chairman was Ronald Atkey, a cabinet minister in the Clark government of 1979. There were four other members: Frank McGee, a cabinet minister in the Diefenbaker era; former Liberal Minister of National Defence and Solicitor General Jean-Jacques Blais; former Manitoba NDP Finance Minister Saul Cherniak; and Paule Gauthier, a prominent Quebec City lawyer. The last two individuals were sworn in as Privy Councillors in order to have the necessary qualification for membership; the first two and the Chairman, being former federal cabinet ministers, were already members. On 30 November 1989, John Bassett was appointed chairman of the SIRC and Stewart McInnes was made a member -- both were named for three-year terms. The remaining members, Paule Gauthier, Jean-Jacques Blais and Saul Cherniak, had their terms renewed for two years.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

On 15 February 1985, the first Inspector General was appointed. He was Richard Gosse. Mr. Gosse resigned on 21 December 1987 to become Chairman of the RCMP Public Complaints Commission, effective as of 1 February 1988. Richard Thompson became Inspector General on 18 July 1988.

On 30 July 1987, the Senate Special Committee on Terrorism and the Public Safety released its Report. Among many other observations and recommendations on the problem of terrorism, the Senate Special Committee:

- Recommended that CSIS co-operate fully with provincial Crown Prosecutors in the prosecution of alleged terrorists - to a degree consistent with the protection of CSIS officers, contacts and ongoing investigations.

- Commented that grafting a clandestine foreign intelligence branch onto CSIS could impair the Service in the pursuit of its current mandate.

- Supported the SIRC's recommendation that CSIS have unlimited access to CPIC.

On 17 August 1987, the Federal Court of Appeal, by a two-to-one majority, held that the warrant-granting provision of the *Canadian Security Intelligence Service Act* (s. 21) is not in violation of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. In this case, an individual (Atwal), accused of involvement in an attack in B.C. on a Punjabi Cabinet Minister, applied for access to a sworn affidavit in support of a warrant application in Federal Court. Heald J. on 30 April 1987 upheld s. 21 of the *CSIS Act* under the Charter and denied access to the affidavit. On appeal, Mahoney J. and MacGuigan J. not only upheld s. 21 under the Charter, but reversed Heald J. and allowed access to the affidavit with the names of CSIS agents and informants deleted.

On 11 September 1987, Mr. T.D. Finn resigned as Director of CSIS and was replaced by J. Reid Morden, former Assistant Secretary to the Cabinet for Foreign and Defence Policy. Mr. Finn resigned when it was revealed in Federal Court that day that the affidavits behind the warrant in the Atwal case contained inaccuracies and irregularities.

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The Solicitor General on 30 November 1987 released the Report of a three-member independent advisory team chaired by Gordon Osbaldeston, and announced his acceptance and implementation of its recommendations. The Report was critical of CSIS and recommended changes in relation to all facets of the service. More particularly, criticisms and recommendations were made about the excessive internal compartmentalization of CSIS operations, inadequate reliance on open sources, underdeveloped analytical capacity, lack of clear policy directives on targeting, the use of human sources and of intrusive investigative techniques, and inadequate training programs. The Report urged the re-opening of the CSIS staff college and the elimination of the Counter Subversion Branch.

On 29 March 1988, the Solicitor General released the SIRC's report to him of 25 March 1988, on CSIS's use of its investigative powers with respect to the labour movement. The Committee concluded that neither Marc André Boivin, one of CSIS's human sources, nor CSIS had targeted union members or unions for their labour activities as such. The report was critical of CSIS for retaining Mr. Boivin's services after they had ceased to be useful, for not having in place a policy to determine when the use of human sources was reasonably necessary, and for maintaining, adding to and utilizing R.C.M.P. Security Service files in a way that may have been beyond the agency's mandate as set out in the *CSIS Act*. The report indicated the SIRC'S satisfaction that both the Solicitor General and the Director of CSIS had moved expeditiously to deal with these difficulties.

In the *Thomson* case, an individual (Thomson) had been refused a position with the Department of Agriculture because of an unfavourable security assessment by CSIS. He appealed this decision to SIRC which conducted a hearing and recommended that he be given a positive security clearance. The Deputy Minister of Agriculture rejected this recommendation. On 7 March 1988, the Federal Court of Appeal ruled that because of the statutory structure of the *CSIS Act*, the SIRC's recommendations are binding on government. It also ruled that, because the Deputy Minister of Agriculture was exercising "administrative" powers, the Federal

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Court of Appeal did not have jurisdiction to make a binding ruling in this matter. On 17 June 1988, Dubé J. of the Federal Court, Trial Division, expressed his respect for the reasoning in the Federal Court of Appeal's *obiter* opinion, but declined to follow it. He held that the recommendations made by the SIRC in security clearance cases are not "decisions" and hence not binding on government. Dubé J.'s ruling was appealed to the Federal Court of Appeal. On 17 May 1990, a differently-constituted bench of the Federal Court of Appeal overruled Dubé J.'s decision and said he was bound by the initial appellate ruling. The *Thomson* decision was followed by Joyal J. on 4 October 1990 in the *Kwan Lihuen* case, which involved the removal of a security clearance from a Chinese language translator employed by CSIS. The Supreme Court of Canada on 25 January 1991 granted leave to appeal in the *Thomson* case.

On 13 December 1988, the SIRC issued its 1987-88 Annual Report on its review of CSIS activities. The SIRC indicated that CSIS had had its dark moments but had "turned the corner" -- the new director was providing active leadership. Although SIRC still had many criticisms of CSIS, it expressed its belief that the Service was on the right road.

The Committee reported its findings on studies of the CSIS counter-terrorism program and its intelligence assessment activities. Both programs were said to be sound, but requiring improvement to increase their operational effectiveness and enhance their strategic analytical capacities. The SIRC indicated that in the coming year it would be examining the CSIS counter-intelligence program and its investigations, if any, of the peace movement in Canada. The SIRC also expressed the hope of completing a review of CSIS resources and how they are used.

The Committee concluded that the *CSIS Act* is basically sound and carries out the basic principles enunciated by the McDonald Commission. Despite this broad conclusion, the SIRC suggested that questions in relation to the following issues should be pursued as part of the upcoming five-year review of the *CSIS Act:* security intelligence and public policy, security intelligence and the wider community, dissemination of security intelligence, definition of threats to the security of Canada, security clearances, issuance of and controls on warrants, improvements in

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

security intelligence oversight and changes in access to information and privacy legislation in light of security intelligence constraints.

On 26 January 1989, the Federal Court of Appeal rendered its decision in the *Russell* case. In this case, an individual (Russell) wanted to know if he had been the subject of investigation by CSIS. The SIRC advised Russell that CSIS had done nothing improper or illegal. In a decision rendered from the Bench, Pratte J.A. ruled that the March 1988 letter from the SIRC to Russell was merely a "report of findings," not a "decision," and hence not subject to judicial review.

On 9 March 1989, Stephen Ratkai, who had pleaded guilty to charges under the *Official Secrets Act* that he had engaged in espionage activities on behalf of the Soviet Union, was sentenced to nine years' imprisonment.

On 23 March 1989, Marc André Boivin instituted litigation in the Federal Court against CSIS, the SIRC and the Solicitor General in which he claimed damages in the amount of half a million dollars. He sued CSIS for having revealed his activities on its behalf to the Sûreté du Québec, and the SIRC for having reported publicly on his activities without giving him an adequate opportunity to present his side of the events.

On 15 May 1989, the Canadian Civil Liberties Association initiated litigation in the Ontario Supreme Court in which it requested a judicial declaration that certain provisions of the *CSIS Act* were in violation of the Charter of Rights and hence of no force or effect. Mr. Justice Potts of the Ontario Supreme Court rendered a judgment on 16 August 1990 in which he concluded that the Canadian Civil Liberties Association had legal standing to continue its litigation.

On 13 October 1989, the SIRC issued its 1988-89 Annual Report. It indicated that its review of the past five years of CSIS activities had led it to believe that the Act is sound and that a civilian agency under political control and independent oversight has worked well in Canada. The Committee reported on its oversight of ministerial direction, agreements between CSIS and Canadian or foreign governments or agencies, warrants, public interest disclosures, unlawful acts, the report of the Director and the Certificate of the Inspector General.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The SIRC also reported on special studies it had conducted on counter-intelligence operations, CSIS and the peace movement, and problems of clandestine, illegal technology transfer. Because of the review of the *CSIS Act* then under way after five years of experience with the legislation, the SIRC included as an appendix to its Annual Report its submissions and 31 recommendations for legislative amendments. These recommendations dealt with such issues as the definition of "threats to the security of Canada," grievance procedures, warrants, complaints hearings, security clearances, accountability framework, foreign intelligence and human sources.

In the *Chiarelli* case, the Federal Court of Appeal decided on 23 February 1990 that the provision of the *CSIS Act* that allowed the SIRC to exclude complainants and their counsel from certain parts of its hearings was in violation of the *Charter of Rights*. The Supreme Court of Canada granted leave to appeal in this case.

On 14 August 1990, the SIRC issued a report and recommendations involving the Canadian Armed Forces and Ms. M.D. Douglas, a former member. In this report, the SIRC was critical of the Forces for the way in which an investigation of Ms. Douglas' sexual orientation had been carried out and her security clearance withdrawn. Concluding that Ms. Douglas was not a security risk, it recommended that her security clearance be restored and that she be reinstated in her former employment. This decision has been appealed to the Federal Court of Appeal.

The SIRC 1989-90 Annual Report, issued on 10 October 1990, stated that CSIS was a stronger organization in 1990 than it had been in 1984, since when it had continued to gain credibility. The report reviewed ministerial directions, the CSIS Operational Manual, ministerial authorizations, arrangements with other governments, and unlawful acts and disclosures. It also set out its findings on warrants, access to the Canadian Police Information Centre (CPIC), CSIS relations with the RCMP, the CSIS Counter-Terrorism Program, the CSIS Counter-Intelligence Program, the CSIS Analysis and Production Branch, security screening, immigration screening, campus operations and CSIS use of open sources. The SIRC also

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

reported on special studies it had undertaken of CSIS and Native Canadians, exchanges of information and the "counter-subversion residue."

On 17 September 1991, Mr. J. Reid Morden resigned as Director of CSIS to become Under-Secretary of State for External Affairs. Raymond Protti, former Deputy Minister of Labour, was named Director of CSIS on 1 October 1991.

On 4 October 1991, the SIRC issued its 1990-91 Annual Report. It reported on judicial warrants; the Communications Security Establishment and CSIS; arrangements and exchanges of information with foreign and domestic agencies; CSIS activities during the Gulf War; changes in East Bloc countries; CSIS activities regarding Native peoples; file management and files inherited from the RCMP Security Service; and growth in the CSIS budget.

PARLIAMENTARY ACTION

A parliamentary role in the oversight of CSIS operations is provided for in s. 53 of the Act, which stipulates that the Solicitor General must lay the annual report of the SIRC before Parliament. Standing Order 46(4) of the House of Commons deems any report required by law to be tabled in Parliament to be permanently referred to a committee of the House. For SIRC reports, this is the Standing Committee on Justice and Solicitor General.

Another source of parliamentary input into the assessment of the legislation are s. 56 of the *CSIS Act* and s. 7 of the *Security Offences Act*, which were recommended by the Senate Committee. These sections provide that a committee of the House or of the House and the Senate is to conduct a review of the operation of the Acts within five years of their coming into force. That committee is to make a report, which will include "a statement of any changes" it recommends. The House of Commons set up a Special Committee on 27 June 1989 to conduct a review of the *CSIS Act* and

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

the *Security Offences Act*. That Committee reported its findings and 117 recommendations on 24 September 1990.

The Committee's report, entitled "In Flux but not in Crisis," generally concluded that the Canadian security and intelligence system was sound and that any reforms should be based on the continuation and extension of already-established institutions. Its recommendations dealt with the definition of mandates, labour relations and human resources, the review roles of the Inspector General and the SIRC, the complaints roles of the SIRC and the RCMP Public Complaints Commission, and the establishment of a parliamentary sub-committee to monitor and review the security and intelligence community. The Committee called upon the government to respond to its report and recommendations within 150 days.

The government tabled its response, entitled "On Course: National Security for the 1990's," on 25 February 1991. The government set out its belief that legislative changes in the *CSIS Act* and the *Security Offences Act* were not needed. It further asserted that it was unwilling at this time to contemplate structural changes to the national security model in place. The response did undertake that, starting in 1992, the Solicitor General would at the time of tabling of Main Estimates also provide Parliament with a statement of national security issues facing Canada. This statement is to be accompanied by a public Annual Report, by the Director of CSIS, which will discuss the "threat environment." The government accepted the Committee recommendation that there be another parliamentary review of the *CSIS Act* and the *Security Offences Act*, and undertook to arrange for it to begin in 1998.

On 26 February 1991, a debate was held on an Opposition motion that the House of Commons concur in the Committee's report "In Flux but not in Crisis." The House adjourned that day without coming to a vote.

The House of Commons Standing Committee on Justice and Solicitor General, pursuant to a recommendation made in "In Flux but not in Crisis," established on 13 June 1991 a permanent Sub-Committee on National Security. The Sub-Committee held its first meeting on 18 June 1991.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CHRONOLOGY

1946 - With the increase of security functions assigned to the RCMP, personnel working in that area were for the first time organizationally separated from the Criminal Investigations Branch into the Special Branch.

1956 - The Special Branch was elevated to the Directorate level within the RCMP, under the command of an Assistant Commissioner.

1969 - The Royal Commission on Security recommended creation of a civilian security agency. The government decided against this, but promised to make the Special Branch more separate and increase the civilian staff.

1970 - The Special Branch became the Security Service, under the direction of a civilian Director General, Mr. John Starnes.

October 1970 - James Cross was kidnapped; Pierre Laporte was kidnapped and murdered. The *War Measures Act* was proclaimed.

1971-74 - Particularly, but not exclusively, in Quebec, the Security Service undertook a series of acts, many apparently illegal, to neutralize radical and separatist groups.

27 March 1975 - The federal cabinet issued a directive governing the operations of the Security Service. It remained secret until 1978.

30 March 1976 - Cpl. R. Samson, on trial for an unrelated incident, revealed his participation in Operation Bricole in 1972 (a break-in and theft of files).

June 1977 - Former Security Service staff-sergeant Donald McCleery revealed to officials from the Department of Justice the details of other operations, including Operation Ham (the break-in and theft of PQ membership lists).

6 July 1977 - Solicitor General Fox announced the appointment of Mr. Justice D.C. McDonald to head a commission of inquiry into the allegations of RCMP wrongdoing.

June 1981 - Following the report of its own inquiry, the government of Quebec laid charges against 17 current or former RCMP members.

25 August 1981 - The final report of the McDonald Commission was made public.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

18 May 1983 - Bill C-157 was given first reading in the House of Commons during the 1st Session of the 32nd Parliament.

29 June 1983 - The subject matter of Bill C-157 was referred to a special committee of the Senate, which in its November report recommended substantial amendment of the bill.

18 January 1984 - Bill C-9 was given first reading in the House of Commons during the 2nd Session of the 32nd Parliament. The bill incorporated most of the changes recommended by the Senate Committee.

21 June 1984 - After three months in committee, Bill C-9 was given third reading and passed by the House. Shortly thereafter it was passed by the Senate.

16 July 1984 - All but Part II of the *CSIS Act* was proclaimed in force.

31 August 1984 - Part II of the *CSIS Act*, which deals with warrants, was proclaimed in force.

29 November 1984 - The members of the SIRC were appointed, under the chairmanship of Ronald Atkey, a former Conservative cabinet minister.

15 February 1985 - Richard Gosse, former deputy attorney general of Saskatchewan, was appointed Inspector General under the *CSIS Act*.

February 1985 - The federal government's spending estimates revealed that the CSIS would receive approximately $115 million to carry out its operations, and that staffing might involve about 1,800 person years.

February 1986 - The estimates revealed that the budget of the CSIS would amount to approximately $113 million.

12 June 1986 - The SIRC issued its 1985-86 Annual Report.

29 June 1987 - The SIRC issued its 1986-87 Annual Report.

22 July 1987 - The Solicitor General announced the establishment of a three-member independent advisory team to report by October 30, 1987 on the implementation of the SIRC's recommendations concerning counter-subversion and civilianization.

30 July 1987 - The Senate Special Committee on Terrorism and the Public Safety released its Report.

RECYCLED-RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

17 August 1987 - The Federal Court of Appeal, in a two-to-one decision in the *Atwal* case, upheld the warrant-granting provisions of the *CSIS Act* and allowed access with conditions to the affidavit behind a warrant application.

11 September 1987 - T.D. Finn resigned as Director of CSIS and was replaced by J. Reid Morden.

30 November 1987 - The Solicitor General released the independent advisory team's report and announced his acceptance of its recommendations.

21 December 1987 - Richard Gosse resigned as Inspector General.

7 March 1988 - The Federal Court of Appeal in the *Thomson* case ruled in an *obiter* opinion that SIRC recommendations were binding on government but declined to issue a binding ruling because it lacked jurisdiction.

29 March 1988 - The SIRC issued its Special Report on CSIS activities in relation to the labour movement and on the actions of Marc André Boivin.

17 June 1988 - Dubé J. of the Federal Court, Trial Division, ruled in the *Thomson* case that SIRC recommendations are not "decisions" and hence not binding on government (thus not following the Federal Court of Appeal's *obiter* of March 7, 1988 in this case).

18 July 1988 - Richard Thompson became Inspector General.

13 December 1988 - The SIRC issued its 1987-88 Annual Report.

26 January 1989 - The Federal Court of Appeal in the *Russell* case ruled that a letter from SIRC to a complainant is a "report of findings" devoid of any legal effect and hence not subject to judicial review.

9 March 1989 - Stephen Ratkai was sentenced under the *Official Secrets Act* to nine years' imprisonment for espionage.

23 March 1989 - Marc André Boivin sued CSIS, the SIRC and the Solicitor General in Federal Court for half a million dollars.

28 April 1989 - In Estimates tabled in the House of Commons, CSIS was allocated $157.3 million for fiscal year 1989-90, up from $148.6 million for fiscal year 1988-89.

15 May 1989 - The Canadian Civil Liberties Association initiated litigation in the Supreme Court of Ontario against the Attorney General of Canada seeking a declaration that

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

certain provisions of the *CSIS Act* are of no force or effect because they are in violation of the Charter of Rights.

27 June 1989 - The House of Commons established a Special Committee to conduct the five-year review of the provisions and operation of the *CSIS Act* and the *Security Offences Act*. This Committee is to report by 16 July 1990.

28 June 1989 - The Special Committee of the Senate on Terrorism and Public Safety tabled its second and final report.

13 October 1989 - The SIRC issued its 1988-89 Annual Report.

30 November 1989 - John Bassett (Chairman) and Stewart McInnes (member) were appointed to the SIRC for three-year terms. The remaining members were re-appointed for two-year terms.

22 February 1990 - In Estimates tabled in the House of Commons, CSIS was allocated $190 million for Fiscal Year 1990-91, up from $157.3 million for Fiscal Year 1989-90 and an additional $8,112,000 in supplementary estimates for Fiscal Year 1989-90.

23 February 1990 - In the *Chiarelli* case, the Federal Court of Appeal ruled that the provision of the *CSIS Act* that allowed for the exclusion of complainants and counsel from SIRC hearings was in violation of the *Charter of Rights*.

17 May 1990 - The Federal Court of Appeal ruled that the Trial Division was bound by the initial appellate finding in the *Thomson* case.

14 August 1990 - The SIRC recommended that the Canadian Armed Forces restore Ms. M.D. Douglas' security clearance and reinstate her in her former employment.

16 August 1990 - Mr. Justice Potts of the Ontario Supreme Court ruled that the Canadian Civil Liberties Association had legal standing to continue its ligitation.

24 September 1990 - The House of Commons Special Committee on the Review of the *CSIS Act* and the *Security Offences Act* tabled its report entitled "In Flux but not in Crisis."

4 October 1990 - Mr. Justice Joyal of the Federal Court followed the *Thomson* case in a decision in the *Kwan Lihuen* case.

10 October 1990 - The SIRC issued its 1989-90 Annual Report.

8 November 1990 - The Supreme Court of Canada granted leave to appeal in the *Chiarelli* case.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

25 January 1991 - The Supreme Court of Canada granted leave to appeal in the *Thomson* case.

25 February 1991 - The government tabled "On Course: National Security for the 1990's", its response to the Report of the House of Commons Special Committee on the Review of the *CSIS Act* and the *Security Offences Act*.

26 February 1991 - A debate on a concurrence motion in the Report of the Special Committee on the Review of the *CSIS Act* and the *Security Offences Act* was held in the House of Commons.

13 June 1991 - The House of Commons Standing Committee on Justice and Solicitor General established a Sub-Committee on National Security.

18 June 1991 - The Sub-Committee on National Security met for the first time.

17 September 1991 - J. Reid Morden resigned as Director of CSIS.

1 October 1991 - Raymond Protti became Director of CSIS.

4 October 1991 - The SIRC issued its 1990-91 Annual Report.

SELECTED REFERENCES

Atkey, Ronald G., "Reconciling Freedom of Expression and National Security." (1991) 41 *University of Toronto Law Journal* 38-59.

Borovoy, A. Alan. *When Freedoms Collide: The Case for Our Civil Liberties*. Lester and Orpen Dennys, Toronto, 1988, p. 67-93.

Canada, House of Commons, Special Committee on the Review of the *CSIS Act* and the *Security Offenders Act*. *Report - In Flux but Not in Crisis*. Supply and Services Canada, Ottawa, 1990.

Canada. *Report of the Royal Commission on Security*. Queen's Printer, Ottawa, 1969.

Canada, Solicitor General. *On Course: National Security for the 1990's*. The government's response to the Report of the House of Commons Special Committee on the Review of the *CSIS Act* and the *Security Ofenders Act*. Supply and Services Canada, Ottawa, February 1991.

Canada, Solicitor General. *People and Process in Transition: Report to the Solicitor General by the Independent Advisory Team on The Canadian Security Intelligence Service*. Communications Group, Ministry Secretariat, Supply and Services Canada, Ottawa, October 1987.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Cleroux, Richard. *Official Secrets: The Story Behind the Canadian Security Intelligence Service.* McGraw-Hill Ryerson, Toronto, 1990.

Commission of Inquiry Concerning Certain Activities of the RCMP. *Second Report - Freedom and Security Under the Law.* Ottawa, 1981.

Farson, A. Stuart. David Stafford and Wesley K. Wark, (eds.). *Security and Intelligence in a Changing World: New Perspectives for the 1990's.* Frank Cass & Co. Ltd., London, England, 1991.

Franks, C.E.S. (ed.). *Dissent and the State.* Oxford University Press, Toronto, 1989.

Franks, C.E.S. "Parliamentary Control of Security Activities." 24 *McGill Law Journal,* 1984, p. 326-339.

Friedland, M.L. "National Security: Some Canadian Legal Perspectives." *A Century of Criminal Justice.* Carswell, Toronto, 1984. p. 141-170.

Granatstein, J.L. and David Stafford. *Spy Wars: Espionage and Canada from Gouzenko to Glasnost.* Key Porter Books, Toronto, 1990.

Hanks, Peter and John D. McCamus (eds.). *National Security: Surveillance and Accountability in a Democratic Society.* Les éditions Yvon Blais Inc., Cowansville, Quebec, 1989.

Kavchak, Andrew. *Canadian National Security and the CSIS Act.* Mackenzie Institute, Toronto, 1989.

Krieber, Janine. "La démocratie du secret: le contrôle des activités de renseignement au Canada." 13 *Politique,* 1988, p. 37-62.

Prados, Alfred B. and Richard A. Best Jr. *Intelligence Oversight in Selected Democracies.* Congressional Research Service, Library of Congress, Washington D.C., 21 September 1990.

Sawatsky, J. *Men in the Shadows.* Doubleday, Toronto, 1980.

Security Intelligence Review Committee. *Annual Report 1985-86.* Supply and Services Canada, Ottawa, 1986.

Security Intelligence Review Committee. *Annual Report 1986-87.* Supply and Services Canada, Ottawa, 1987.

Security Intelligence Review Committee. *Annual Report 1987-88.* Supply and Services Canada, Ottawa, 1988.

Security Intelligence Review Committee, *Annual Report 1988-89,* Supply and Services Canada, Ottawa, 1989.

Security Intelligence Review Committee, *Annual Report 1989-90,* Supply and Services Canada, Ottawa, 1990.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Security Intelligence Review Committee. *Annual Report 1990-91*. Supply and Services Canada, Ottawa, 1991.

Security Intelligence Review Committee. *Section 54 Report to the Solicitor General of Canada on CSIS' Use of its Investigative Powers with Respect to the Labour Movement*. Mimeo dated 25 March 1988, released by the Solicitor General on 29 March 1988.

Senate Special Committee on Terrorism and the Public Safety. *Report*. Supply and Services Canada, Ottawa, 1987.

Senate Special Committee on Terrorism and the Public Safety. *Second and Final Report*. Supply and Services Canada, Ottawa, 1989.

Senate Special Committee. *Delicate Balance: A Security Intelligence Service in a Democratic Society*. Supply and Services Canada, Ottawa, November 1983.

Shulsky, Abram N. *Silent Warfare: Understanding the World of Intelligence*. Brassey's (U.S.) Ltd., McLean, Virginia, 1991.

Weller, Geoffrey R. "Accountability in Canadian Intelligence Services." (1988), 2 *International Journal of Intelligence and Counter-Intelligence*, 415-441.

Weller, Geoffrey R. "The Canadian Security Intelligence Service Under Stress." 31 *Canadian Public Administration*, 1988, p. 279-302.

Bulletin d'actualité 84-27F

LE SERVICE CANADIEN DU RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ

Philip Rosen
Division du droit et du gouvernement

Le 18 septembre 1984
Révisé le 14 novembre 1991

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1992

Nº de cat. YM32-1-84-27-1991-11F

ISBN 0-660-93715-8

N.B. Dans ce document, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractère gras**.

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LE SERVICE CANADIEN DU RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ

DÉFINITION DU SUJET

En juillet 1984, la majeure partie de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, créant un nouveau service civil de sécurité et abolissant l'ancien Service de sécurité de la GRC, est entrée en vigueur par proclamation.

L'adoption de cette loi place le Canada parmi les rares démocraties occidentales qui ont doté leurs services de sécurité d'un cadre légal explicite. À bien des égards, cette loi vise à mieux contrôler les services de renseignement de sécurité. En effet, elle circonscrit les activités du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS), assujettit l'utilisation des techniques d'enquêtes par intrusion à des mandats judiciaires et crée des organismes de contrôle et de surveillance entièrement nouveaux dont le but est de veiller à ce que le SCRS n'outrepasse pas les limites de son mandat.

Si l'idée d'un cadre légal pour le SCRS fait presque l'unanimité, il en va tout autrement de son contenu. Premièrement, certains prétendent que c'est une erreur de soustraire à la GRC la responsabilité des services de renseignement de sécurité, et que le tort que lui cause la perte de son pouvoir traditionnel d'application de la loi, et du respect qu'elle s'est méritée à cet égard, est inestimable. On reproche également son étendue au mandat donné au SCRS: il serait trop vaste par rapport à ce qui est nécessaire pour protéger la sécurité du pays. Nombreux aussi sont ceux qui ont dénoncé énergiquement les nouveaux pouvoirs d'enquête qu'il autorise, comme l'ouverture du courrier et l'entrée subreptice, qui étaient interdites à l'ancien Service de sécurité de la GRC, ainsi que la supposée faiblesse des mécanismes de contrôle et de surveillance.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Dans le présent document, nous tracerons un bref historique de la *Loi sur le service canadien du renseignement de sécurité* (ci-après appelée *Loi sur le SCRS)* et nous relèverons les principales étapes qui ont abouti à son adoption. Nous analyserons ensuite le contenu du projet de loi et conclurons par une revue de ses dispositions les plus controversées.

CONTEXTE ET ANALYSE

A. Origine et évolution du Service de sécurité

L'origine de la *Loi sur le SCRS* remonte à la Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada (Commission McDonald), dont le rapport a été publié en 1981. Cette commision avait été créée en 1977 à la suite de la mise au jour d'une série de pratiques et d'actes apparemment illégaux du Service de sécurité de la GRC. Elle avait pour mandat de déterminer l'étendue et l'importance des pratiques d'enquêtes ou d'autres activités "qui n'étaient pas autorisées ou prévues par la loi, de faire rapport sur les faits relatifs à ces pratiques et de conseiller le gouvernement de façon générale sur les changements nécessaires ou souhaitables dans les politiques et procédures de sécurité nationale".

Le Service de sécurité que la Commission McDonald a commencé à étudier en 1977 s'était développé graduellement au fil des années, comme bien d'autres institutions canadiennes. Il faisait partie intégrante de la GRC et n'avait aucune existence légale distincte, si ce n'est en vertu du pouvoir accordé par la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* au gouverneur en conseil d'attribuer certaines tâches à cette dernière. Ce n'est qu'en 1975 que le Service a obtenu un mandat explicite, qui ne consistait d'ailleurs qu'en une directive du Cabinet rédigée en termes très généraux.

L'origine du Service de sécurité remonte à certaines tâches qui avaient été confiées en 1864 par sir John A. Macdonald à l'entité qui allait devenir la police du Canada. Ces tâches comprenaient notamment le maintien de la sécurité dans les immeubles du gouvernement et la fourniture de renseignements et d'informations sur les groupes qui présentaient une

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

menace envers la sécurité du Canada, comme les Fenians. La Police montée du Nord-Ouest assumait des fonctions similaires dans l'Ouest du pays.

De la Confédération jusqu'à la Première Guerre mondiale, le rôle de la police fédérale en matière de renseignement de sécurité a connu une expansion graduelle, par suite de l'agitation ouvrière, de l'anarchisme et de la montée du communisme. L'importance de ce rôle s'est encore accrue entre les deux guerres mondiales. Toutefois, ce n'est qu'à la fin de la Seconde Guerre mondiale que les fonctions de sécurité ont été retirées à la Direction des enquêtes criminelles de la GRC, laquelle avait été créée en 1920.

L'affaire Gouzenko a suscité une nouvelle prise de conscience de la nécessité de resserrer la sécurité dans les institutions gouvernementales et de doter le pays de services de sécurité et de contre-espionnage capables de contrer les activités du bloc de l'Est, caractérisées par un regain d'agressivité. En 1946, la Sous-direction des affaires spéciales était créée. Celle-ci, dont le chef relevait du Commissaire de la GRC, était chargée expressément de fournir au gouvernement des renseignements sur l'espionnage et la subversion et de s'assurer que les institutions fédérales étaient pourvues d'un personnel loyal et fiable. Dès 1956, la Sous-direction des affaires spéciales était élevée au rang de Direction générale au sein de la GRC, sous le contrôle d'un commissaire adjoint. Enfin, en 1970, elle était rebaptisée Service de sécurité, et placée sous le contrôle et la supervision d'un directeur général (l'équivalent d'un sous-commissaire) civil (c'est-à-dire non membre de la GRC) qui relevait du Commissaire et du Solliciteur général. (En 1966, la GRC est passée sous la responsabilité du Solliciteur général lorsque son portefeuille a été élevé au rang de ministère à part entière. Jusqu'alors, la force policière relevait de l'autorité du ministre de la Justice).

La réorganisation de 1970 était principalement attribuable au rapport de la Commission royale d'enquête sur la sécurité (Commission Mackenzie), publié en 1969. Cette commission avait été créée en 1966 à la suite d'une affaire de manquement à la sécurité dans une institution fédérale, dont avaient fait grand cas les médias de l'époque. Son mandat était d'examiner les procédures de sécurité du gouvernement, mais aussi

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

d'enquêter de façon générale sur la question de la sécurité nationale. La principale recommandation de la Commission Mackenzie, qui découlait de la seconde partie de son mandat, préconisait la création d'un organisme civil de sécurité. En effet, la Commission avait conclu qu'un organisme d'application de la loi comme la GRC ne devait pas s'occuper des questions de renseignement de sécurité. Elle jugeait les fonctions de sécurité incompatibles avec le rôle de la police ordinaire et estimait que la Direction des opérations spéciales n'avait ni la complexité ni la capacité d'analyse nécessaires pour s'acquitter de son rôle en matière de sécurité, puisqu'elle recrutait ses membres uniquement dans les rangs de la GRC. La Commission recommandait également l'adoption d'une loi sur l'usage par l'agence de sécurité de techniques d'enquête par intrusion, ainsi que l'amélioration du système de filtrage sécuritaire en y incorporant notamment une procédure d'appel.

Le gouvernement a rejeté le principe d'une direction civile des affaires spéciales mais il s'est engagé, par la bouche du Premier ministre, à faire en sorte que le Service de sécurité s'oriente "progressivement vers une plus grande autonomie administrative et une composition à majorité civile", au sein de la GRC. C'est ainsi qu'on a assisté à la création du Service de sécurité et à la nomination d'un directeur général civil. Le gouvernement s'est également engagé à recruter davantage de civils pour le Service de sécurité, afin d'accroître sa compétence et sa souplesse. L'année 1974 a vu une autre réponse partielle aux recommandations de la Commission Mackenzie avec l'adoption de l'article 16 de la *Loi sur les secrets officiels*. En effet, cet article permettait au Solliciteur général d'autoriser l'interception ou la saisie de communications s'il était convaincu que l'activité faisant l'objet d'une enquête correspondait à la définition générale d'activités préjudiciables à la sécurité nationale, notamment l'espionnage, le sabotage, les activités d'origine étrangère ainsi que la violence politique.

B. Abus du Service de sécurité

Au début des années 1970, le Service de sécurité se trouvait dans une situation délicate: ses membres, qui étaient presque tous des

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

membres de la GRC ayant gravi les échelons hiérarchiques, jouissaient de tous les pouvoirs extraordinaires que la société accorde aux agents de la paix et, en raison de leur esprit de corps, de leur discipline et de leur loyauté, ils s'opposaient avec force au recrutement de personnel civil. C'est ainsi qu'à la fin de la décennie, aucun civil n'occupait un poste équivalent à celui d'officier dans une sous-direction de planification ou d'opérations.

Par conséquent, la composition des effectifs du Service est demeurée à peu près la même après 1970. Du point de vue organisationnel, toutefois, le Service est devenu de plus en plus indépendant en matière de politiques, de budget et d'opérations. Ses employés étaient tout-puissants: en plus d'avoir des pouvoirs policiers, ils jouissaient d'une grande autonomie par rapport à la structure du pouvoir policier. Cette indépendance était renforcée par la politique gouvernementale de "non-ingérence" dans les affaires de la GRC. Aucun homme politique ne devait contrôler les services policiers ou en diriger les opérations. Ce principe est certes louable et efficace lorsqu'on traite uniquement avec une force policière qui opère dans un contexte public de freins et de contrepoids, mais il ne convient pas à un service du renseignement de sécurité qui agit forcément dans le secret et exige par conséquent un certain contrôle politique. Or, étant donné que la GRC était à la fois une force policière et un organisme de sécurité, les abus commis en matière de sécurité ne sont pas apparus immédiatement, en somme à cause de la politique gouvernementale.

La seule pression des événements a suffi à perturber la situation précaire du Service de sécurité. La Crise d'octobre 1970 a pris de court le gouvernement, qui s'est révélé mal renseigné sur la nature et la portée du séparatisme québécois. Il a donc demandé à la GRC d'adopter une stratégie "active" dans ce domaine, c'est-à-dire d'obtenir des renseignements de première main sur les intentions et les activités des groupes nationalistes et, dans la mesure du possible, de prévenir ou "contrer" leurs agissements perturbateurs. Le Service de sécurité a obtempéré avec zèle, mettant sur pied une vaste campagne de collecte de renseignements, d'infiltration, de harcèlement et de perturbation visant la quasi-totalité des manifestations du sentiment nationaliste au Québec.

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Dans de nombreuses circonstances, les membres du Service ont commis des actes parfaitement illégaux dont les trois exemples les plus spectaculaires sont: l'incendie d'une grange pour empêcher une réunion de militants nationalistes et de radicaux américains; l'entrée par effraction dans les bureaux d'une agence de presse de gauche à Montréal, suivie du vol et de la destruction de certains de ses dossiers; l'entrée par effraction dans les locaux du Parti québécois et le vol des listes de ses membres. Selon la Commission McDonald, les opérations de ce genre n'avaient pas été ordonnées par le gouvernement; l'initiative venait plutôt du Service de sécurité même, en réponse à des directives du gouvernement voulant qu'il obtienne davantage de renseignements sur le séparatisme. En plus d'être illégales, ces opérations traduisaient un pitoyable manque de discernement quant à la différence entre la menace réelle et la dissidence. Elles ont en outre été assez gauchement exécutées, puisque qu'aucune n'a eu d'effet marqué sur les groupes visés ni n'a rapporté de renseignements de grande importance.

Si les actes les plus spectaculaires du Service de sécurité ont été commis au Québec, cette province n'en a pas eu l'exclusivité. En effet, partout au Canada, le Service s'est livré à une série d'activités illégales ou irrégulières, surtout à l'égard de groupes radicaux ou de gauche. Des opérations douteuses ont été montées par suite de présumées menaces envers la sécurité nationale. En 1975, à la demande de la GRC, le Cabinet a élaboré une directive établissant le mandat du Service. Toutefois, cette directive ne faisait que réaffirmer le statu quo et permettait au Service de maintenir la sécurité interne en décelant, surveillant, décourageant, prévenant et contrecarrant les activités de personnes qui se livrent à des activités subversives ou préjudiciables à la sécurité nationale.

Les abus du Service de sécurité ne se sont pas limités à la période des années 1970 ou aux excès commis dans la lutte contre les éléments nationalistes ou radicaux. En effet, les travaux de la Commission McDonald ont révélé que certaines activités comme l'entrée subreptice, l'ouverture du courrier et l'obtention de l'accès à des renseignements supposément confidentiels du gouvernement se pratiquaient depuis nombre d'années en rapport avec divers aspects de la sécurité nationale, de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

l'espionnage et du contre-espionnage à la subversion. Dans de nombreux cas, concluait la Commission, les pouvoirs d'enquête utilisés étaient nécessaires mais n'avaient pas été autorisés par la loi. La Commission a également constaté que le Service de sécurité n'avait pas été le seul à se livrer à des activités illégales "institutionnalisées". La Direction des enquêtes criminelles avait également une longue histoire d'abus du même genre.

C. Les recommandations de la Commission McDonald

Durant les quatre années de son existence, la Commission McDonald a effectué un examen complet du Service de sécurité, relevant les nombreux actes illégaux et irrégularités dont il s'était rendu coupable. Dans l'ensemble, elle a constaté que les soi-disant maîtres politiques du Service ignoraient tout de ses agissements. Mais cette disculpation portait son propre blâme, en ce sens que la structure de contrôle et de responsabilité du Service était tellement faible qu'elle ne pouvait empêcher ces agissements. De la même façon, ceux-ci ont été mis au jour non pas grâce à un examen ou à une vérification, mais bien à la suite de divulgations fortuites par d'anciens membres du Service mécontents et de pressions exercées par la presse et l'opposition.

Le rapport de la Commission McDonald a été très dur à l'endroit du Service de sécurité. Si la Commission a reconnu que les besoins fondamentaux de sécurité du Canada, particulièrement dans le domaine de l'espionnage et du contre-espionnage, avaient été adéquatement satisfaits, elle a constaté que le Service n'avait pas la complexité et la capacité d'analyse voulues. En particulier, il était incapable de distinguer la subversion de la dissidence et avait manifestement une aversion contre la gauche. En outre, il lui manquait un mandat précis, un contrôle politique efficace et une révision adéquate de ses activités.

La principale recommandation du rapport préconisait la création d'un service de sécurité à caractère civil et entièrement distinct. Les raisons invoquées étaient très similaires à celles de la Commission Mackenzie, à savoir la nécessité d'une réorientation vers la collecte et l'analyse d'informations plutôt que vers la dissuasion ou la

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

répression, et le besoin d'engager du nouveau personnel. Du point de vue de l'organisation, le nouvel organisme devrait rendre compte aux autorités politiques et être assujetti à un strict processus de surveillance. Or, il n'était pas approprié d'imposer ces contraintes à la GRC car, selon les conclusions du rapport, l'application de la loi et le travail de sécurité sont incompatibles.

Par conséquent, le nouvel organisme proposé aurait un mandat défini par la loi, qui indiquerait les menaces à la sécurité du Canada sur lesquelles il serait autorisé à faire enquête. La définition comprendrait quatre domaines: l'espionnage et le sabotage, l'ingérence étrangère, la violence politique et le terrorisme et, enfin, la subversion révolutionnaire, c'est-à-dire les activités visant la destruction du régime démocratique. Le rapport recommandait également qu'il soit formellement interdit au nouvel organisme de faire enquête sur les activités légitimes de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord et que celui-ci n'ait pas le pouvoir d'"appliquer" les mesures de sécurité.

En outre, la Commission a déterminé que, pour des raisons d'efficacité, l'organisme devrait se prévaloir de certaines techniques d'enquêtes par intrusion, comme la surveillance électronique, l'entrée subreptice, l'ouverture du courrier et la possibilité d'obtenir des renseignements confidentiels, sous réserve toutefois que leur utilisation soit assujettie à l'obtention d'un mandat judiciaire émis uniquement lorsqu'un tribunal aurait été convaincu que la question relève du mandat de l'organisme. Et encore, ces mandats ne pourraient être obtenus à l'égard de menaces "subversives".

L'organisme proposé par la Commission devait avoir à sa tête un directeur général qui relèverait lui-même du Solliciteur général. Ce dernier jouerait un rôle important dans le fonctionnement de l'organisme, puisqu'il émettrait des directives concernant ses opérations et devrait autoriser les demandes de mandat. Pour s'assurer que l'organisme respecte la loi, la Commission a recommandé que ses activités soient soumises à une surveillance serrée par des organismes indépendants. D'abord, un comité consultatif de la sécurité et du renseignement composé de trois membres nommés examinerait en permanence les activités du Service pour en assurer

RECYCLED • RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

la légalité et l'opportunité. Ce comité étudierait également les plaintes et ferait rapport au ministre et au Parlement. L'autre mécanisme fondamental du processus de surveillance serait un comité parlementaire mixte spécial qui, nommé pour la durée d'une législature, constituerait le moyen de contrôle ultime de l'organisme de sécurité. En collaboration avec le Comité consultatif, il veillerait, au nom du Parlement, à ce que l'organisme respecte son mandat.

D. La *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*

Immédiatement après la publication du rapport de la Commission McDonald en août 1981, le gouvernement a indiqué qu'il en acceptait la recommandation principale, soit la création d'un service civil du renseignement de sécurité. C'est ainsi qu'au ministère du Solliciteur général, un groupe spécial de transition a été créé pour traduire les recommandations de la Commission sous forme d'une mesure législative.

En mai 1983, au cours de la première session de la 32e législature, le projet de loi C-157 a été présenté à la Chambre des communes. Ce projet de loi créait le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) selon la structure proposée par la Commission McDonald, avec toutefois d'importantes modifications et additions. Presque tout de suite, le projet de loi est devenu la cible de critiques négatives. On l'accusait de brimer les libertés civiles, d'accorder au nouveau Service des pouvoirs extrêmement vastes, de soustraire le gouvernement à sa responsabilité et de ne pas instituer de mandat précis ou de système de surveillance fonctionnel. Le public s'est opposé au projet de loi avec une telle véhémence que le gouvernement a décidé de ne pas procéder à sa deuxième lecture et l'a plutôt renvoyé à un comité sénatorial spécial. Ce dernier a tenu des audiences tout au long de l'été de 1983, recueillant les opinions les plus diverses au sujet du projet de loi. Publié en novembre 1983, son rapport recommandait plus de 40 modifications au projet de loi original qui, selon les termes mêmes du Comité, "conduiraient à un meilleur équilibre entre la sécurité collective et la sécurité individuelle".

Par la suite, on a laissé le projet de loi C-157 expirer au Feuilleton et, au cours de la deuxième session de la 32e législature, un

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

nouveau projet de loi (C-9), qui incorporait à toutes fins utiles toutes les recommandations du Comité sénatorial, a été présenté à la Chambre des communes. Adopté en première lecture en janvier 1984, le projet de loi C-9 a été renvoyé au Comité de la justice de la Chambre des communes en mars, adopté en troisième lecture en juin et est entré en vigueur par proclamation en juillet et en août 1984, pratiquement sans aucune modification.

La disposition centrale du projet de loi est la définition de l'expression "menaces envers la sécurité du Canada" à l'article 2, qui détermine le cadre général des activités du SCRS. Les quatre domaines recommandés par la Commission McDonald demeurent les mêmes:

a) l'espionnage ou le sabotage visant le Canada ou préjudiciables à ses intérêts, ainsi que les activités tendant à favoriser ce genre d'espionnage ou de sabotage;

b) les activités influencées par l'étranger qui touchent le Canada ou s'y déroulent et sont préjudiciables à ses intérêts, et qui sont d'une nature clandestine ou trompeuse ou comportent des menaces envers quiconque;

c) les activités qui touchent le Canada ou s'y déroulent et visent à favoriser l'usage de la violence grave ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique au Canada ou dans un État étranger;

d) les activités qui, par des actions cachées et illicites, visent à saper le régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada ou dont le but immédiat ou ultime est sa destruction ou son renversement par la violence.

La définition précise également que les activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord sont sans rapport avec cette expression.

Les fonctions de base du Service sont énoncées à l'article 12: faire enquête et recueillir, analyser et conserver des informations et des renseignements sur les menaces envers la sécurité. Le projet de loi C-157 comprenait une autre disposition qui permettait expressément au SCRS de "demeurer informé" sur le climat économique, social et politique existant, à partir de sources publiques d'information. Cette disposition avait d'abord été conservée dans le projet de loi C-9, mais elle a

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

finalement été supprimée parce qu'elle a été jugée superflue. En outre, aux termes de l'article 13, le SCRS pourra fournir des évaluations de sécurité à l'égard de futurs employés du gouvernement. Enfin, en vertu de l'article 16, le SCRS se voit accorder le rôle d'aider à la collecte de "renseignements" dans le domaine de la défense et des affaires internationales, au moyen d'enquêtes ou d'activités de surveillance à l'égard de personnes qui ne sont ni des citoyens canadiens ni des résidents permanents. À la suite des recommandations du Comité sénatorial, cette disposition a été formulée de façon à viser plus particulièrement les non-Canadiens, et les mesures en question ne pourront être prises qu'à la demande écrite du ministre de la Défense ou du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, avec le consentement du Solliciteur général.

En vertu de la partie II de la Loi (articles 21 à 28), la Cour fédérale peut émettre des mandats permettant au SCRS de s'acquitter des fonctions qui lui sont attribuées par les articles 12 et 16. Ces mandats autorisent toute la gamme des techniques d'enquête, à l'exception de l'accès à des données confidentielles provenant des recensements de Statistique Canada. L'émission d'un mandat exige de nombreuses garanties et des informations qui n'étaient pas requises par le projet de loi C-157 mais qui ont été ajoutées sur la recommandation du Comité sénatorial. Ces exigences reprennent pour l'essentiel les dispositions du *Code criminel* relatives aux mandats de surveillance électronique. Les mandats sont valables pour une durée d'un an à l'exception de ceux visant une menace prévue à l'alinéa d), c'est-à-dire la subversion, qui ne sont valables que pour 60 jours. Cette disposition a été ajoutée par le Comité de la justice de la Chambre des communes en reconnaissance partielle de la recommandation de la Commission McDonald voulant que la subversion ne soit absolument pas visée par les techniques d'enquête par intrusion. Enfin, tous les mandats sont renouvelables, pourvu que demande en soit faite de nouveau devant le tribunal.

La Loi attribue la gestion et le contrôle du SCRS au directeur nommé par le gouverneur en conseil. Quant au Solliciteur général, il a un rôle de surveillance active. À l'origine, le projet de loi C-157 prévoyait un modèle inspiré d'une loi australienne analogue, qui

RECYCLED / RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

accordait au directeur le dernier mot sur les objectifs à poursuivre et la communication des renseignements et privait le Ministre de tout rôle opérationnel, dans le but évident de s'assurer que le SCRS ne serve pas à des fins politiques partisanes. Toutefois, ces dispositions ont suscité un tollé considérable dans l'opinion publique parce qu'elles réduisaient la responsabilité politique directe du Ministre à l'égard du Service, en voulant éviter un danger assez improbable. Elles ont été très critiquées par le Comité sénatorial. La Loi actuelle donne le dernier mot au Ministre et prévoit qu'il doit désormais approuver toutes les demandes de mandat. Une autre disposition du projet de loi C-157 qui avait soulevé de vives réactions était la protection accordée aux employés du Service à la suite d'actes raisonnables commis dans l'exercice de leurs fonctions, dans la mesure où ils étaient "raisonnablement nécessaires". Dans la nouvelle mesure, cette disposition est remplacée par l'article 20, qui donne aux employés la protection accordée par la loi aux agents de la paix.

Deux aspects du projet de loi C-157 qui ont survécu dans la nouvelle loi concernent le contrôle et la surveillance. Ainsi, la loi établit le Bureau de l'Inspecteur général (art. 30) et le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS, art. 34). Le premier, dont le titulaire est nommé par le gouverneur en conseil, a pour tâche de surveiller les opérations du SCRS et de faire rapport à ce sujet au Solliciteur général adjoint et au CSARS, ainsi que de contrôler la légalité et la pertinence de ces opérations. Le CSARS est composé au maximum de cinq membres du Conseil privé nommés par le gouverneur en conseil après consultation du Premier ministre avec les chefs des partis d'opposition à la Chambre des communes. Son rôle est de passer en revue les opérations du SCRS et de faire rapport à ce sujet au Ministre et au Parlement. Il est également doté de diverses fonctions d'enquête, étudie les plaintes relatives aux activités du SCRS et agit à titre de comité d'appel en ce qui concerne les évaluations de sécurité et les décisions assujetties à des contraintes de sécurité en vertu des lois sur la citoyenneté et sur l'immigration.

Un dernier aspect de la loi, non abordé par la Commission McDonald, est ce qui en formait la partie IV (art. 56-61) et qui est devenu la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*. Cette loi porte

RECYCLED / RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

sur les pouvoirs de la police et des autorités judiciaires en matière d'infractions liés à la sécurité. Elle donne à la GRC la "responsabilité première" quant aux enquêtes relatives à ces infractions et l'autorise à conclure à cette fin des ententes avec d'autres forces policières. La Loi donne également au Procureur général du Canada le pouvoir d'intenter des poursuites dans les cas d'infractions en matière de sécurité et, par ordonnance, d'intervenir dans les poursuites intentées par les provinces relativement à ces infractions et de les prendre en charge. Malgré la vive opposition des provinces à la Loi, qu'elles qualifiaient d'empiètement sur leurs compétences, ces dispositions sont demeurées à peu près inchangées au cours du processus législatif.

E. Les questions controversées

La loi qui a été adoptée par le Parlement est loin d'être le fruit d'un consensus. De fait, les délibérations en comité et l'étape du rapport sur le projet de loi C-9 ont été extrêmement houleuses. Les deux partis d'opposition se sont vigoureusement opposés à des aspects fondamentaux de cette mesure, exprimant ainsi l'inquiétude du public.

La principale objection était sans doute la suppression du rôle de la GRC en matière de sécurité et de création d'un service civil. Plusieurs procureurs généraux des provinces, le Parti progressiste conservateur, des groupes de défense des libertés civiles et, finalement, le Nouveau Parti démocratique se sont opposés à ce changement. Leur principal argument était qu'avec un mandat clair et une surveillance efficace, la GRC demeurait toujours l'organisme le plus compétent pour s'acquitter des fonctions de sécurité grâce à sa discipline, à sa longue et honorable tradition, à son système établi de contacts et à son imperméabilité quasi absolue à l'infiltration étrangère. Selon d'autres intervenants, les lacunes de la loi étaient tellement flagrantes qu'il valait mieux maintenir le statu quo.

Le mandat accordé au SCRS a également suscité une opposition considérable. On dénonçait non seulement son étendue, mais aussi le principe même d'un organisme de sécurité habilité à s'occuper de questions comme la "subversion" ou les "activités influencées par l'étranger".

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

L'Association canadienne des libertés civiles, par exemple, estimait qu'il était inutile de créer un organisme somme toute assez restreint pour ne contrer que les menaces d'espionnage ou de sabotage venant de puissances étrangères, puisque les forces policières ordinaires sont déjà en mesure de s'occuper des autres types de menaces lorsque des crimes sont commis.

La définition du terme "menace" est également très controversée. Certains estiment qu'elle est formulée en termes si vagues qu'elle vise une multitude d'actes qui n'ont rien à voir avec la véritable sécurité. Le gouvernement, quant à lui, a adopté la position selon laquelle il faut interpréter la définition dans le contexte, d'une part, des dispositions qui protègent la dissidence légitime et limitent les pouvoirs de l'organisme à ceux qui sont "strictement nécessaires", et, d'autre part, du nouveau système de contrôle et de surveillance. Dans ce contexte, selon le gouvernement, la définition est raisonnable. Par ailleurs, le rôle de "collecte de renseignements" de l'organisme (art. 16) est également très controversé. En effet, nombreux sont ceux qui estiment qu'il est tout à fait déraisonnable de soumettre des ressortissants étrangers à une surveillance s'ils ne constituent pas une menace envers la sécurité mais sont simplement susceptibles de fournir au Canada des renseignements utiles sur la défense ou les affaires internationales. Un autre sujet de préoccupation est la portée du système de mandats, qui autorise le SCRS à utiliser pratiquement n'importe quelle technique d'enquête, de l'entrée subreptice à l'accès aux renseignements confidentiels d'un médecin sur ses malades.

En général, le reste de la Loi n'est pas particulièrement controversé, à l'exception de deux passages concernant la surveillance des activités de l'organisme. Le premier concerne l'accès à l'information accordé au Bureau de l'Inspecteur général et au CSARS. Ces deux organismes ont accès à tous les renseignements en possession du SCRS, sauf les documents du Cabinet. Ces exceptions (voir par. 31(2) et 39(3)) apparaissaient initialement dans le projet de loi C-157 et ont été presque universellement rejetées, les critiques considérant que les organismes de surveillance devraient avoir accès à tous les documents du Service pour s'acquitter convenablement de leurs importantes fonctions. Le Comité

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

sénatorial a donc recommandé l'élimination de ces exceptions. Au Comité permanent de la justice de la Chambre des communes, certains députés ministériels se sont joints à l'opposition et ont voté en faveur de leur élimination. Ces articles ont toutefois été rétablis à l'étape du rapport à la Chambre, le gouvernement ayant estimé que le Cabinet requiert la plus haute confidentialité.

L'autre passage concerne la surveillance parlementaire directe du SCRS, absente du projet de loi C-157 bien que recommandée par la Commission McDonald. Le Comité sénatorial avait également rejeté cette suggestion qu'il jugeait peu pratique, faisant double emploi avec le CSARS et sujette à des faiblesses dans la préservation du secret. Quant aux deux partis d'opposition, ils appuyaient l'idée d'un comité parlementaire spécial ayant accès aux renseignements de l'organisme afin que le Parlement soit assuré que le SCRS agit dans les limites de son mandat. Ils craignaient que le Parlement n'obtienne pas une vue complète des opérations de l'organisme par l'entremise du CSARS et ont invoqué les exemples de la République fédérale d'Allemagne et des États-Unis pour démontrer que ce comité serait pratique et fonctionnel. Toutefois, le gouvernement est resté ferme à cet égard et a refusé d'ajouter une supervision parlementaire directe.

F. Évolution récente

À l'exception de la partie II (portant sur les mandats), la *Loi sur le SCRS* est entrée en vigueur par proclamation le 16 juillet 1984. En vertu de l'article 66, tous les membres du Service de sécurité sont devenus à compter de ce jour des employés du SCRS; en vertu des articles 3 et 4, le nouvel organisme est passé sous le contrôle de son directeur, M. T.D. Finn, assermenté le jour de l'entrée en vigueur de la loi. M. Finn a donné sa démission le 11 septembre 1987 et a été remplacé par M. J. Reid Morden. Quant à la partie II, elle est entrée en vigueur par proclamation le 31 août 1984. Son entrée en vigueur a été retardée en prévision de la nomination des membres du CSARS, mais les élections de septembre suivant ont retardé cette étape. Quant aux mandats émis en vertu de l'article 16 de la *Loi sur les secrets officiels*, ils sont demeurés en vigueur pendant une période maximale de quatre mois après le 16 juillet 1984.

RECYCLED · RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le 29 novembre 1984, le nouveau gouvernement conservateur a annoncé la composition initiale du CSARS. Présidé par M. Ronald Atkey, membre du cabinet Clark de 1979, il comprenait quatre autres membres: M. Frank McGee, ministre sous M. Diefenbaker; M. Jean-Jacques Blais, ancien ministre de la Défense nationale et Solliciteur général libéral; M. Saul Cherniak, ancien ministre des Finances néo-démocrate du Manitoba; et Mᵉ Paule Gauthier, éminente juriste de la ville de Québec. Les deux derniers ont été assermentés comme membres du Conseil privé pour pouvoir accéder au Comité. Les deux premiers et le président étant d'anciens ministres, ils en étaient membres d'office. Le 30 novembre 1989, M. John Bassett a été nommé à la présidence du CSARS et M. Stewart McInnes en est devenu membre -- tous deux pour une durée de trois ans. Le mandat des autres membres, soit Mᵉ Paule Gauthier et MM. Blais et Cherniak, a été renouvelé pour deux ans.

Le premier Inspecteur général, M. Richard Gosse, a été nommé le 15 février 1985. M. Gosse a démissionné le 21 décembre 1987 pour devenir président du Comité externe d'examen de la GRC, poste qu'il a occupé dès le 1ᵉʳ février 1988. Son remplaçant, M. Richard Thompson, est entré en fonctions le 18 juillet 1988.

Le 30 juillet 1987, le Comité sénatorial spécial sur le terrorisme et la sécurité publique a rendu public son rapport. Entre autres observations et recommandations sur le terrorisme:

- Le Comité recommandait que le SCRS collabore étroitement avec les procureurs des provinces pour poursuivre en justice les terroristes présumés, tout en assurant cependant la protection de ses agents, de ses sources et des enquêtes en cours.

- Il a fait remarquer que le fait de greffer sur le SCRS un service chargé de recueillir clandestinement des renseignements à l'étranger pourrait être un obstacle à l'accomplissement de son mandat actuel.

- Il a appuyé la recommandation du CSARS proposant que le SCRS ait un accès illimité aux données du CIPC.

Le 17 août 1987, la Cour d'appel fédérale a statué, par deux voix contre une, que l'article 21 de la *Loi sur le SCRS*, concernant la délivrance de mandats judiciaires, ne va pas à l'encontre de la *Charte*

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

canadienne des droits et libertés. Un certain Atwal, accusé d'avoir participé à un attentat en Colombie-Britannique contre un ministre du cabinet du Pendjab, avait demandé à prendre connaissance de l'affidavit soumis à l'appui d'une demande de mandat judiciaire à la Cour fédérale. Le 30 avril 1987, le juge Heald a confirmé que l'article 21 de la *Loi sur le SCRS* ne contrevient pas à la Charte et a refusé de permettre l'accès à l'affidavit. La cause ayant été portée en appel, les juges Mahoney et MacGuigan ont confirmé que l'article 21 ne contrevient pas à la Charte, mais ils ont annulé la décision du juge Heald et ont permis l'accès à l'affidavit, à condition que les noms des agents et des informateurs en soient supprimés.

Le 11 septembre 1987, M. T.D. Finn a démissionné de son poste de directeur du SCRS et a été remplacé par M. J. Reid Morden, ex-secrétaire adjoint du Cabinet pour la politique étrangère et de défense. M. Finn a démissionné le jour même où la Cour fédérale a appris que les affidavits utilisés pour obtenir le mandat dans l'affaire Atwal contenaient des inexactitudes et des irrégularités.

Le 30 novembre 1987, le Solliciteur général a publié le rapport d'un groupe consultatif indépendant de trois membres présidé par Gordon Osbaldeston et a annoncé qu'il en acceptait les recommandations et qu'il les appliquerait. Ce rapport était sévère à l'endroit du SCRS et préconisait des modifications à tous les aspects de ses activités. Ses critiques et recommandations portaient surtout sur le cloisonnement interne excessif des opérations du Service, sur son recours insuffisant aux sources ouvertes, sur sa capacité sous-développée d'analyse des renseignements, sur le manque de directives opérationnelles claires à l'égard du ciblage et du recours aux délateurs et à des méthodes d'enquête par intrusion ainsi que sur la pauvreté de ses programmes de formation. Le rapport demandait avec instance la réouverture de l'école de formation du personnel du SCRS et la suppression de la Direction de l'antisubversion.

Le 29 mars 1988, le Solliciteur général a publié le rapport que le CSARS lui avait présenté le 25 mars 1988, aux termes de l'article 54, sur l'usage par le SCRS de ses pouvoirs d'enquête relativement au mouvement ouvrier. Le Comité en est venu à la conclusion

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

que ni Marc-André Boivin, un des informateurs du SCRS, ni le SCRS lui-même n'avaient ciblé des membres de syndicats ou des syndicats pour leurs activités syndicales proprement dites. Le rapport a critiqué le SCRS pour avoir continué à retenir les services de Boivin malgré que ceux-ci soient devenus inutiles, pour ne pas avoir adopté de politique permettant de déterminer à quel moment le recours à des informateurs est raisonnablement nécessaire et pour avoir conservé les dossiers du Service de sécurité de la GRC, avoir continué à y verser de l'information et les avoir utilisés d'une façon qui outrepassait peut-être le mandat qui lui est conféré par la *Loi sur le SCRS*. Le CSARS a félicité le Solliciteur général et le directeur du SCRS d'avoir agi avec célérité face à ces problèmes.

Dans l'affaire *Thomson*, une personne n'avait pu obtenir un poste au ministère de l'Agriculture à la suite d'une vérification de sécurité défavorable du SCRS. Le candidat, M. Thomson, en a appelé de la décision auprès du CSARS qui, après audition, a recommandé qu'on lui donne l'autorisation de sécurité requise. Cependant, le sous-ministre de l'Agriculture a rejeté cette recommandation. Le 7 mars 1988, la Cour d'appel fédérale a statué que, d'après les dispositions de la *Loi sur le SCRS*, le gouvernement était lié par les recommandations du CSARS. Elle a aussi statué que, comme le sous-ministre de l'Agriculture exerçait des pouvoirs "administratifs", la Cour d'appel fédérale n'était pas compétente pour rendre une décision exécutoire dans cette affaire. Le 17 juin 1988, le juge Dubé, de la Division de première instance de la Cour fédérale, a reconnu la validité de l'opinion *obiter* de la Cour d'appel fédérale, mais il a refusé de s'en inspirer. Il a affirmé que les recommandations du CSARS relatives aux vérifications de sécurité ne sont pas des "décisions", et qu'elles ne sauraient lier le gouvernement. La décision du juge Dubé a été portée en appel devant la Cour d'appel fédérale. Le 17 mai 1990, la Cour d'appel fédérale, composée de juges différents, a infirmé la décision du juge Dubé et a statué que celui-ci était lié par le jugement initial de la Cour. La décision dans l'affaire *Thomson* a été suivie par celle du juge Joyal rendue le 4 octobre 1990 au sujet du cas *Kwan Lihuen*, lequel concernait le retrait de l'habilitation de sécurité d'un traducteur de langue chinoise travaillant pour le SCRS. Le 25 janvier 1991, la Cour

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

suprême du Canada a accordé l'autorisation d'interjeter appel dans l'affaire *Thompson*.

Le 13 décembre 1988, le CSARS a publié son rapport annuel de 1987-1988 sur les activités du SCRS. Le Comité a indiqué que le SCRS avait connu des moments très difficiles mais qu'il avait "franchi le cap" et que le nouveau directeur semblait être à la hauteur de la tâche. Le Comité, même s'il avait encore beaucoup à lui reprocher, estimait que le SCRS était sur la bonne voie.

Le Comité a fait rapport des conclusions qu'il a tirées de ses études portant sur le programme d'antiterrorisme et les activités d'analyse de renseignement du Service. Selon lui, les deux programmes étaient valables mais des améliorations s'imposaient sur le plan de l'efficacité opérationnelle et de l'analyse stratégique. Le Comité a signalé qu'il compte se pencher, dans l'année à venir, sur les activités de contre-espionnage du SCRS et sur les enquêtes, s'il en est, que mène le Service sur le mouvement pacifiste au Canada. Le Comité espérait également entreprendre une étude sur les ressources du SCRS et leur utilisation.

Le Comité a conclu que la *Loi sur le SCRS* est fondamentalement bonne et qu'elle respecte les principes de base énoncés par la Commission McDonald. Malgré cette constatation générale, le Comité estimait que les questions suivantes devraient être abordées dans le cadre de l'examen dont la Loi fera bientôt l'objet, cinq ans après son entrée en vigueur: le renseignement de sécurité et la politique publique, le renseignement de sécurité et la communauté, la communication de renseignements, la définition des menaces envers la sécurité du Canada, les habilitations de sécurité, la délivrance et le contrôle des mandats, les améliorations à apporter au contrôle des activités de renseignement et les modifications à apporter aux lois sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels pour tenir compte des nécessités du renseignement de sécurité.

Le 26 janvier 1989, la Cour d'appel fédérale a rendu sa décision dans l'affaire *Russell*. Dans cette affaire, le plaignant voulait savoir s'il avait fait l'objet d'une enquête par le SCRS. Le Comité avait informé M. Russell que le SCRS n'avait rien fait d'irrégulier ou

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

d'illégal. Dans son jugement, le juge Pratte a indiqué que la lettre que le CSARS avait envoyée à M. Russell en mars 1988 n'était qu'une "constatation" et non pas une "décision" et qu'elle ne pouvait donc faire l'objet d'un examen judiciaire.

Le 9 mars 1989, Stephen Ratkai, qui avait plaidé coupable à des accusations portées contre lui aux termes de la *Loi sur les secrets officiels*, selon lesquelles il se serait livré à des activités d'espionnage pour le compte de l'Union soviétique, a été condamné à neuf ans d'emprisonnement.

Le 23 mars 1989, Marc-André Boivin a intenté des poursuites devant la Cour fédérale contre le SCRS, le CSARS et le Solliciteur général; il réclame un demi-million de dollars en dommages-intérêts. Il poursuit les responsables du SCRS pour avoir révélé à la Sûreté du Québec les activités qu'il menait pour leur compte, et le CSARS pour avoir fait publiquement état de ses activités sans lui donner une possibilité équitable de présenter sa version des faits.

Le 15 mai 1989, l'Association canadienne des libertés civiles a engagé des poursuites devant la Cour suprême de l'Ontario pour que celle-ci déclare que certaines dispositions de la *Loi sur le SCRS* sont contraires à la Charte des droits et libertés et, de ce fait, sont nulles et non avenues. Dans un jugement rendu le 16 août 1990, le juge Potts de la Cour suprême de l'Ontario concluait que l'Association canadienne des libertés civiles avait la capacité juridique de poursuivre l'affaire.

Le 13 octobre 1989, le Comité a publié son rapport annuel pour l'exercice 1988-1989. Le bilan des cinq dernières années du SCRS l'incite à croire que la Loi est bonne et que le principe d'un service civil assujetti à un suivi politique et à une surveillance indépendante a bien servi le Canada. Le Comité y fait rapport de son activité de surveillance des directives ministérielles, des ententes conclues entre le SCRS et des gouvernements ou organismes canadiens et étrangers, des mandats, des communications d'intérêt public, des actes illicites, du rapport du Directeur et du certificat de l'inspecteur général.

Le CSARS a aussi fait état des résultats d'études spéciales menées sur les activités de contre-espionnage, sur le SCRS et sur le

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

mouvement pacifiste, de même que sur les problèmes suscités par le transfert illégal et clandestin de technologie. Comme un examen de la *Loi sur le SCRS* était déjà en cours, après cinq ans d'application, le CSARS a inclus, en annexe à son rapport annuel, des conclusions et 31 recommandations visant à modifier la Loi. Il s'arrête notamment à la définition de "menaces envers la sécurité du Canada", à la procédure de grief, aux mandats judiciaires, à l'audition des plaintes, aux habilitations de sécurité, au cadre de l'obligation de rendre compte, au renseignement à l'étranger et aux sources humaines.

Le 23 février 1990, la Cour d'appel fédérale a statué, dans l'affaire *Chiarelli*, que la disposition de la *Loi sur le SCRS* qui permet au CSARS d'exclure les plaignants et leur avocat de certaines parties de ses auditions était contraire à la *Charte des droits et libertés*. La Cour suprême du Canada a accordé l'autorisation d'interjeter appel dans cette affaire.

Le 14 août 1990, le CSARS a déposé un rapport et des recommandations concernant les Forces armées canadiennes et l'un de leurs anciens membres, M^me^ M.D. Douglas. Le Comité y critique la façon dont les Forces armées ont mené l'enquête sur l'orientation sexuelle de M^me^ Douglas et retiré l'habilitation de sécurité de cette dernière. Il en arrive à la conclusion que M^me^ Douglas ne pose pas de risque de sécurité et recommande que sa cote soit rétablie et que M^me^ Douglas réintègre son poste. La décision a été portée devant la Cour d'appel fédérale.

Le 10 octobre 1990, le CSARS publiait son rapport annuel de 1989-1990. Il y déclare que le SCRS est plus solide en 1990 qu'il ne l'était en 1984 et qu'il a continué à accroître sa crédibilité. Le Comité donne des précisions sur son étude des directives ministérielles, du Manuel des opérations du SCRS, des autorisations ministérielles, des ententes avec d'autres gouvernements, des divulgations et des actes illégaux. Il formule également des conclusions sur les mandats, l'accès au CIPC, les relations du SCRS avec la GRC, le programme d'antiterrorisme du SCRS, son programme de contre-espionnage, sa Direction de l'analyse et de la production, le filtrage de sécurité, le filtrage à l'immigration, les opérations sur les campus et l'utilisation des sources ouvertes. Le Comité rend en outre

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

compte d'études spéciales qu'il a menées sur le SCRS et les Canadiens autochtones, sur les échanges d'information et sur le legs de l'anti-subversion.

Le 17 septembre 1991, M. J. Reid Morden s'est démis de ses fonctions de directeur du SCRS et est devenu Sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures. Raymond Protti, ancien sous-ministre du Travail, a été nommé directeur du SCRS le 1er octobre 1991.

Le 4 octobre 1991, le CSARS a déposé son rapport annuel pour 1990-1991. Celui-ci portait sur les mandats judiciaires, le Centre de la sécurité des télécommunications et le SCRS, les ententes et les échanges d'information avec les agences étrangères et nationales, les activités du SCRS pendant la guerre du Golfe, les changements survenus dans les pays des blocs de l'Est, les activités du SCRS visant les peuples autochtones; la gestion des dossiers et les dossiers provenant du Service de sécurité de la GRC et la croissance du budget du SCRS.

MESURES PARLEMENTAIRES

Les parlementaires se voient accorder un rôle de surveillance des opérations du SCRS par l'article 53 de la Loi, qui porte que le Solliciteur général doit déposer le rapport annuel du CSARS au Parlement. Or, le paragraphe 46(4) du *Règlement de la Chambre des communes* dispose que tout rapport devant, en vertu d'une loi, être déposé au Parlement est réputé renvoyé de façon permanente à un comité de la Chambre. Dans le cas des rapports du CSARS, le comité en cause est le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général.

L'article 56 de la *Loi sur le SCRS* et l'article 7 de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, recommandés par le Comité sénatorial, prévoient par ailleurs la participation du Parlement à l'évaluation des lois. Ces articles disposent qu'un comité de la Chambre ou qu'un comité mixte doit effectuer un examen de l'application de ces deux lois dans un délai de cinq ans suivant leur entrée en vigueur et remettre un rapport, accompagné des modifications qu'il recommande au Parlement.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le 27 juin 1989, la Chambre des communes a institué un comité spécial chargé d'examiner la *Loi sur le SCRS* et la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*. Ce comité a remis ses conclusions et 117 recommandations le 24 septembre 1990.

Le rapport du Comité spécial, intitulé *Une période de transition mais non de crise*, porte comme conclusion générale que le système canadien du renseignement de sécurité est solide et que toute réforme doit partir des organismes déjà en place. Les recommandations concernent la définition des mandats, les relations de travail et les ressources humaines, les fonctions de surveillance de l'inspecteur général et du CSARS, le rôle du CSARS et de la Commission des plaintes du public contre la GRC pour ce qui est des plaintes, et la création d'un sous-comité parlementaire qui serait chargé du contrôle et de l'examen des activités des organismes canadiens chargés de la sécurité nationale et de la cueuillette du renseignement de sécurité. Enfin, le Comité spécial a demandé au gouvernement de se prononcer sur son rapport et ses recommandations en deçà de 150 jours.

Le 25 février 1991, le gouvernement a déposé sa réponse au rapport du Comité. Dans le document intitulé *Maintenir le cap: La sécurité nationale dans les années 90*, il s'est dit d'avis que la *Loi sur le SCRS* et la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* n'ont pas besoin d'être modifiées. Il a en outre affirmé qu'il n'était pas prêt, pour l'instant, à envisager d'apporter des changements structurels aux organismes actuellement responsables de la sécurité nationale. Il s'est engagé à demander au Solliciteur général, à compter de 1992, de faire rapport au Parlement des problèmes auxquels le Canada fait face en matière de sécurité nationale au moment du dépôt de son budget des dépenses principal. Cette déclaration devra être accompagnée d'un rapport annuel public préparé par le directeur du SCRS dans lequel sera établi le bilan des "menaces" existantes. Le gouvernement a approuvé la recommandation du comité concernant la tenue d'un autre examen parlementaire de la *Loi sur le SCRS* et de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* à compter de 1998.

Le 26 février 1991, la Chambre des communes a pris en délibéré une motion portant approbation du rapport du comité intitulé "Une

RECYCLED / RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

période de transition mais non de crise". Le débat a été ajourné la journée même sans que la motion soit mise aux voix.

Conformément à une recommandation formulée dans le rapport "Une période de transition mais non de crise", le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général (Chambre des communes) a, le 13 juin 1991, créé un Sous-comité permanent sur la sécurité nationale. Ce dernier a tenu sa première réunion le 18 juin 1991.

CHRONOLOGIE

1946 - Devant l'accroissement des fonctions de sécurité attribuées à la GRC, le personnel affecté à ce type de tâches est pour la première fois séparé, du point de vue organisationnel, de la Direction des enquêtes criminelles et regroupé au sein de la Sous-direction des affaires spéciales.

1956 - La Sous-direction des affaires spéciales est élevée au rang de Direction générale au sein de la GRC, sous le commandement d'un commissaire adjoint.

1969 - La Commission royale d'enquête sur la sécurité recommande la création d'un organisme de sécurité à caractère civil. Le gouvernement rejette cette recommandation, mais annonce son intention d'accorder un statut distinct à la Direction des affaires spéciales et d'augmenter son personnel civil.

1970 - La Direction des affaires spéciales devient le Service de sécurité, sous la direction d'un directeur général civil, M. John Starnes.

octobre 1970 - M. James Cross est kidnappé; le ministre Pierre Laporte est kidnappé et assassiné. *La Loi sur les mesures de guerre* est proclamée.

1971-1974 - Particulièrement mais non exclusivement au Québec, le Service de sécurité monte une série d'opérations, dont bon nombre sont apparemment illégales, en vue de neutraliser les groupes radicaux et séparatistes.

27 mars 1975 - Le cabinet fédéral élabore une directive régissant les activités du Service de sécurité, directive qui demeure secrète jusqu'en 1978.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

30 mars 1976 - Le caporal B. Samson, qui subit son procès à la suite d'un incident non lié à cette affaire, révèle sa participation à l'Opération Bricole en 1972 (entrée par infraction et vol de dossiers).

juin 1977 - L'ancien sergent d'état-major du Service de sécurité, M. Donald McCleery, révèle à des fonctionnaires du ministère de la Justice les détails d'autres opérations, y compris l'Opération Ham (entrée par effraction dans les locaux du PQ et vol des listes de membres).

6 juillet 1977 - Le Solliciteur général, M. Fox, annonce la nomination du juge D.C. McDonald à la présidence d'une commission d'enquête sur les allégations d'irrégularités de la part de la GRC.

juin 1981 - À la suite du rapport de sa propre commission d'enquête, le gouvernement du Québec dépose des accusations contre 17 agents ou anciens agents de la GRC.

25 août 1981 - Le rapport définitif de la Commission McDonald est rendu public.

18 mai 1983 - Le projet de loi C-157 est adopté en première lecture à la Chambre des communes au cours de la première session de la 32e législature.

29 juin 1983 - Le projet de loi C-157 est renvoyé à un comité sénatorial spécial qui, dans son rapport publié au mois de novembre suivant, recommande qu'on y apporte des amendements substantiels.

18 janvier 1984 - Le projet de loi C-9 est adopté en première lecture à la Chambre des communes au cours de la deuxième session de la 32e législature. Ce projet de loi comprend la plupart des modifications recommandées par le comité sénatorial.

21 juin 1984 - Après trois mois d'étude en comité, le projet de loi C-9 franchit l'étape de la troisième lecture et est adopté par la Chambre des communes. Peu après, il est adopté par le Sénat.

16 juillet 1984 - À l'exception de la partie II, toute la *Loi sur le SCRS* est proclamée en vigueur.

31 août 1984 - La partie II de la *Loi sur le SCRS*, portant sur les mandats judiciaires, est proclamée en vigueur.

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

29 novembre 1984 - Les membres du CSARS sont nommés. Le président en est M. Ronald Atkey, ancien ministre du cabinet conservateur.

15 février 1985 - M. Richard Gosse, ancien procureur général adjoint de la Saskatchewan, est nommé inspecteur général en application de la *Loi sur le SCRS*.

février 1985 - Le budget des dépenses du gouvernement fédéral révèle que le SCRS recevra environ 115 millions de dollars pour assurer sa mission et que la dotation en personnel peut être de l'ordre de 1 800 années-personnes.

février 1986 - Le budget des dépenses révèle que le budget du SCRS va atteindre environ 113 millions de dollars.

12 juin 1986 - Le CSARS publie son rapport annuel pour 1985-1986.

29 juin 1987 - Le CSARS publie son rapport annuel pour 1986-1987.

22 juillet 1987 - Le Solliciteur général annonce la création d'un groupe consultatif indépendant formé de trois membres et chargé de lui faire rapport d'ici au 30 octobre 1987 sur la mise en oeuvre des recommandations du CSARS relativement à l'antisubversion et à la transformation du CSARS en organisme civil.

30 juillet 1987 - Le Comité sénatorial spécial sur le terrorisme et la sécurité publique publie son rapport.

17 août 1987 - Par deux voix contre une, la Cour d'appel fédérale, dans l'affaire *Atwal*, confirme les dispositions de la *Loi sur le SCRS* concernant la délivrance de mandats et permet, à certaines conditions, l'accès à l'affidavit fourni à l'appui d'une demande de mandat judiciaire.

11 septembre 1987 - M. T.D. Finn démissionne de son poste de directeur du SCRS et est remplacé par M. J. Reid Morden.

30 novembre 1987 - Le Solliciteur général publie le rapport du groupe consultatif indépendant et annonce qu'il en accepte les recommandations.

21 décembre 1987 - Démission de l'Inspecteur général, M. Richard Gosse.

7 mars 1988 - Se prononçant sur l'affaire *Thomson*, la Cour d'appel fédérale statue, dans une opinion *obiter*, que les recommandations du CSARS lient le gouvernement mais affirme ne pas avoir la compétence nécessaire pour rendre une décision exécutoire.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

29 mars 1988 - Le CSARS publie son rapport spécial sur les activités du SCRS relativement au mouvement ouvrier et sur les actes de Marc-André Boivin.

17 juin 1988 - Dans l'affaire *Thomson*, le juge Dubé, de la Division de première instance de la Cour fédérale, statue que les recommandations du CSARS ne sont pas des "décisions" et qu'elles ne lient donc pas le gouvernement. (Il s'écartait ainsi de l'opinion *obiter* de la Cour d'appel fédérale exprimée le 7 mars 1988.)

18 juillet 1988 - M. Richard Thompson est nommé Inspecteur général.

13 décembre 1988 - Le CSARS publie son rapport annuel de 1987-1988.

26 janvier 1989 - Dans l'affaire *Russell*, la Cour d'appel fédérale statue qu'une lettre envoyée par le CSARS au plaignant n'est qu'une "constatation" qui est dépourvue de toute portée juridique et qui ne peut donc faire l'objet d'un examen judiciaire.

9 mars 1989 - Stephen Ratkai est condamné à neuf ans d'emprisonnement pour espionnage, aux termes de la *Loi sur les secrets officiels*.

23 mars 1989 - Marc-André Boivin intente devant la Cour fédérale des poursuites d'un demi-million de dollars contre le SCRS, le CSARS et le Solliciteur général.

28 avril 1989 - Dans le Budget des dépenses déposé à la Chambre des communes, 157,3 millions de dollars sont attribués au SCRS pour l'exercice financier 1989-1990, comparativement à 148,6 millions pour l'exercice précédent.

15 mai 1989 - L'Association canadienne des libertés civiles engage des poursuites devant la Cour suprême de l'Ontario contre le Procureur général du Canada et demande au tribunal de déclarer que certaines dispositions de la *Loi sur le SCRS* et de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* sont nulles et non avenues parce qu'elles sont contraires à la *Charte des droits et libertés*.

27 juin 1989 - La Chambre des communes institue un comité spécial chargé d'examiner les dispositions et l'application de la Loi sur le SCRS et de la Loi sur les infractions en matière de sécurité, cinq ans après leur adoption. Le comité doit présenter son rapport au plus tard le 16 juillet 1990.

RECYCLED / RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

28 juin 1989 - Le Comité sénatorial spécial sur le terrorisme et la sécurité publique dépose son deuxième et dernier rapport.

13 octobre 1989 - Le CSARS publie son rapport annuel de 1988-1989.

30 novembre 1989 - M. John Bassett et M. Stewart McInnes sont nommés respectivement président et membre du CSARS pour une durée de trois ans. Le mandat des trois autres membres est renouvelé pour deux ans.

22 février 1990 - En vertu du Budget des dépenses déposé à la Chambre des communes, le SCRS obtient 190 millions de dollars pour l'exercice 1990-1991, comparativement à 157,3 millions pour l'exercice 1989-1990, et 8 112 000 $ dans le budget supplémentaire pour 1989-1990.

23 février 1990 - La Cour d'appel fédérale statue, dans l'affaire *Chiarelli*, que la disposition de la *Loi sur le SCRS* qui permet au CSARS d'exclure les plaignants et leur avocat de certaines parties de ses auditions est contraire à la *Charte des droits et libertés*.

17 mai 1990 - La Cour d'appel fédéral statue, dans l'affaire *Thomson*, que la Division de première instance est liée par le jugement initial de la Cour.

14 août 1990 - Le CSARS recommande que les Forces armées canadiennes redonnent à M^me^ M.D. Douglas sa cote de sécurité et ses anciennes fonctions.

16 août 1990 - Le juge Potts de la Cour suprême de l'Ontario déclare que l'Association canadienne des libertés civiles a la capacité juridique de continuer sa poursuite.

24 septembre 1990 - Le Comité spécial d'examen de la *Loi sur le SCRS* et de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, de la Chambre des communes, dépose son rapport intitulé *Une période de transition mais non de crise*.

4 octobre 1990 - Le juge Joyal de la Cour fédérale rend une décision dans l'affaire *Ewan Lihuen*, par suite de la décision prise dans l'affaire *Thomson*.

10 octobre 1990 - Le CSARS présente son rapport annuel de 1989-1990.

8 novembre 1990 - La Cour suprême du Canada accorde l'autorisation d'interjeter appel dans l'affaire *Chiarelli*.

25 janvier 1991 - La Cour suprême du Canada accorde l'autorisation d'interjeter appel dans l'affaire *Thomson*.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

25 février 1991 - Le gouvernement dépose sa réponse au rapport du Comité spécial d'examen de la *Loi sur le SCRS* et de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, intitulé *Maintenir le cap: La sécurité nationale dans les années 90*.

26 février 1991 - La Chambre des communes prend en délibéré une motion portant adoption du Rapport du Comité spécial d'examen de la *Loi sur le SCRS* et de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*.

13 juin 1991 - Le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général (Chambre des communes) crée le Sous-comité sur la sécurité nationale.

18 juin 1991 - Le Sous-comité sur la sécurité nationale se réunit pour la première fois.

17 septembre 1991 - J. Reid Morden se démet de ses fonctions de directeur du SCRS.

1er octobre 1991 - Raymond Protti devient directeur du SCRS.

4 octobre 1991 - Le CSARS dépose son rapport annuel pour 1990-1991.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Atkey, Ronald G. "Reconciling Freedom of Expression and National Security". *University of Toronto Law Journal*, vol. 41, 1991, p. 38 à 59.

Borovoy, A. Alan. *When Freedoms Collide: The Case for Our Civil Liberties*. Toronto, Lester and Orpen Dennys, 1988, p. 67-93.

Cleroux, Richard. *Official Secrets: The Story Behind the Canadian Security Intelligence Service*. Toronto, McGraw-Hill Ryerson 1970.

Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité. *Rapport annuel 1985-1986*. Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1986.

Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité. *Rapport annuel 1986-1987*. Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1987.

Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité. *Rapport annuel 1987-1988*. Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1988.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité. *Rapport présenté, aux termes de l'article 54, au Solliciteur général du Canada, sur l'usage par le SCRS de ses pouvoirs d'enquête en ce qui concerne le mouvement ouvrier*. En date du 25 mars 1988, publié par le Solliciteur général le 19 mars 1988, polycopie.

Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité. *Rapport annuel 1988-1989*. Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1989.

Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité. *Rapport annuel 1989-1990*. Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1990.

Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité. *Rapport annuel 1990-1991*. Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1991.

Comité sénatorial spécial du Service canadien du renseignement de sécurité. *Équilibre délicat: Un Service du renseignement de sécurité dans une société démocratique*. Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, novembre 1983.

Comité spécial de la Chambre des communes sur l'examen de la *Loi sur le SCRS* et de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*. *Rapport - Une période de transition mais non de crise*. Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1990.

Comité sénatorial spécial sur le terrorisme et la sécurité publique. *Rapport*. Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1987.

Comité sénatorial spécial sur le terrorisme et la sécurité publique. *Deuxième et dernier rapport*. Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1989.

Commission d'enquête concernant certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada (Commission McDonald). *Deuxième rapport - La liberté et la sécurité devant la Loi*. Ottawa, 1981.

Commission royale d'enquête sur la sécurité (Commission Mackenzie). *Rapport*. Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1969.

Farson, A. Stuart, David Stafford et Wesley K. Wark (éd.). *Security and Intelligence in a Changing World: New Perspectives for the 1990's*. Londres (Angleterre), Frank Cass & Co. Ltd., 1991.

Franks, C.E.S. "Parliamentary Control of Security Activities". *McGill Law Journal*, vol. 24, 1984, p. 326-339.

Franks, C.E.S. (éd.). *Dissent and the State*. Toronto, Oxford University Press, 1989.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Friedland, M.L. "National Security: Some Canadian Legal Perspectives". *A Century of Criminal Justice*. Toronto, Carswell, 1984, p. 141-170.

Granatstein, J.L. et David Stafford. *Spy Wars: Espionage and Canada from Gouzenko to Glasnot*. Toronto, Key Porter Books, 1990.

Hanks, Peter et John D. McCamus (éd.). *National Security: Surveillance and Accountability in a Democratic Society*. Cowansville, Québec, Les éditions Yvon Blais Inc., 1989.

Kavchak, Andrew. *Canadian National Security and the CSIS Act*. Toronto, Mackenzie Institute, 1989.

Krieber, Janine. "La démocratie du secret: le contrôle des activités de renseignement au Canada". *Politique*, vol. 13, 1988, p. 37-62.

Prados, Alfred B. et Richard A. Best Jr. *Intelligence Oversight in Selected Democracies*. Service de recherche du Congrès, Bibliothèque du Congrès, Washington (D.C.), 21 septembre 1990.

Sawatsky, J. *Men in the Shadows*. Toronto, Doubleday, 1980.

Shulsky, Abram N. *Silent Warfare: Understanding the World of Intelligence*. McLean (Virginie), Brassey's (U.S.) Ltd., 1991.

Solliciteur général du Canada. *Des ressources humaines et un processus en transition: Rapport du groupe consultatif indépendant au Solliciteur général sur le Service canadien du renseignement de sécurité*. Ottawa, Groupe des communications, Secrétariat du ministère, octobre 1987.

Solliciteur général du Canada. *Maintenir le cap: La sécurité nationale dans les années 90*. Réponse du gouvernement au rapport du Comité spécial d'examen de la *Loi sur le SCRS* et de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, février 1991.

Weller, Geoffrey R. "Accountability in Canadian Intelligence Services". *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, vol. 2, 1988, p. 415-441.

Weller, Geoffrey R. "The Canadian Security Intelligence Service Under Stress". *Canadian Public Administration*, vol. 31, 1988, p. 279-302.